

# CUARTO INFORME AL CONGRESO

Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de  
Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto

Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los  
Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011

**2016**



## CUARTO INFORME AL CONGRESO: SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LOS DECRETOS LEY DE COMUNIDADES ÉTNICAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO 2016

INTRODUCCIÓN .....	8
<b>PRIMERA PARTE: RETOS DE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES A GRUPOS ÉTNICOS</b>	
1 Amenazas a la política de restitución en los territorios étnicos .....	14
2 La seguridad jurídica de territorios étnicos como condición para la restitución de derechos territoriales .....	18
2.1 Situación de seguridad jurídica de territorios colectivos en la actualidad .....	19
2.2 Balance de los recursos y acciones del INCODER para garantizar la seguridad jurídica de los territorios colectivos 2011-2016.....	23
2.3 Desafíos técnicos y presupuestales para los procesos de legalización de territorios colectivos.....	30
3 Avances, dificultades y retos de la política de restitución de derechos territoriales de grupos étnicos .....	35
3.1 Avances en los procesos de restitución de derechos territoriales adelantados por la URT	35
3.2 Seguimiento a las medidas cautelares interpuestas a favor de grupos étnicos .....	39
3.2.1 Kanalitojo.....	39
3.2.2 Pedeguita y Mancilla .....	42
3.3 Seguimiento a las sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de grupos étnicos	45
3.3.1 Alto Andágueda .....	45
3.3.2 Renacer Negro .....	62
4 Conclusiones.....	68
5 Recomendaciones.....	71

## SEGUNDA PARTE: REPARACIÓN COLECTIVA

6 Protocolización e implementación de los planes integrales de reparación colectiva: eficacia del derecho a la reparación colectiva étnica.....	75
6.1 Algunos conceptos claves para contextualizar la reflexión. ....	76
6.1.1 Qué es un PIRC.....	76

6.1.2	Los objetivos del PIRC.....	77
6.1.3	Contenido de un PIRC.....	79
6.1.4	Etapas que integran el proceso de consulta previa de un PIRC.....	80
6.2	Observaciones generales frente a los PIRC protocolizados a la fecha.....	82
6.2.1	Pueblo Gitano o Rrom .....	83
6.2.2	Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche (Valledupar - Cesar).....	83
6.2.3	Cabildo Indígena de Kite Kiwe de Timbío (Cauca).....	85
6.3	Otras observaciones de forma y de fondo con incidencia directa en el ejercicio del derecho a la reparación colectiva étnica. ....	87
6.3.1	Hallazgo 1: Sobre las matrices de acuerdos .....	88
6.3.2	Hallazgo 2: La formulación de las acciones reparadoras .....	88
6.3.3	Hallazgo 3: Contenido de los PIRC.....	90
6.3.4	Hallazgo 4: Falta de articulación nación - territorio.....	92
6.3.5	Hallazgo 5: La titulación colectiva como prerrequisito de algunas acciones reparadoras .....	93
6.3.6	Hallazgo 6: Oferta institucional no específica para víctimas étnicas .....	94
6.3.7	Hallazgo 7: Algunos aspectos positivos .....	94
6.4	Algunos riesgos de las protocolizaciones como se vienen realizando.....	95
6.5	Estado de avance en la implementación de los PIRC.....	96
6.6	La Reparación Colectiva y el proceso de consulta previa para las comunidades étnicas. 105	
6.7	La Reparación Colectiva Étnica en los Decretos Ley Étnicos, el Punto 5 (Víctimas del Conflicto) y el Capítulo Étnico de los Acuerdos de Paz de La Habana. ....	109
6.8	Conclusiones.....	118
6.9	Recomendaciones .....	119

**TERCERA PARTE: CONSIDERACIONES SOBRE LAS IMPLICACIONES DE LOS ACUERDOS DE PAZ PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE GRUPOS ÉTNICOS**

7	Recomendaciones para la implementación de los acuerdos en los territorios de los pueblos étnicos.....	121
7.1	Introducción .....	121
7.2	Recomendaciones sustanciales en la implementación de los acuerdos de paz .....	123

7.3	Lo primero que hay que atender: devolvámosle el territorio a sus verdaderos dueños – casos emblemáticos .....	123
7.4	Recomendaciones para la implementación del acuerdo sobre desarrollo agrario integral en los territorios de los pueblos étnicos .....	124
7.5	Recomendaciones para implementación sobre el acuerdo de participación política ....	125
7.6	Recomendaciones para la implementación sobre el acuerdo de solución del problema de las drogas de uso ilícito .....	127
7.7	Recomendaciones para implementación sobre el acuerdo de víctimas.....	128
7.8	Recomendaciones frente al reconocimiento de responsabilidad, reparación, garantía de protección y de no repetición .....	129
7.9	Recomendaciones para la implementación y verificación de los acuerdos de paz .....	130

#### **CUARTA PARTE: PROTECCIÓN**

8	Protección.....	131
8.1	Solicitud y Análisis de Riesgo.....	131
8.2	Valoración del Riesgo .....	133
8.3	Adopción de Medidas e Implementación .....	134
8.4	Protección Colectiva.....	141
8.5	Conclusiones.....	144
8.6	Recomendaciones .....	145

#### **QUINTA PARTE: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS DECRETOS LEY ÉTNICOS**

9	Ejecución presupuestal de los Decretos Ley Étnicos.....	147
9.1	Introducción .....	147
9.2	Nota metodológica.....	149
9.3	Resultados del análisis presupuestal.....	150
9.4	La ejecución presupuestal en las entidades.....	152
9.4.1	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV .....	152
9.4.2	Centro Nacional de Memoria Histórica– CNMH .....	155
9.4.3	Unidad de Restitución de Tierras - URT.....	158
9.4.4	Ministerio del Interior .....	160
9.4.5	Departamento para la Prosperidad Social - DPS .....	163

9.4.6	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF .....	167
9.4.7	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER .....	171
9.5	Conclusiones y recomendaciones .....	174

## **SEXTA PARTE: BALANCE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

10	Informe acerca de restitución de derechos territoriales .....	178
10.1	Resguardo indígena Embera Katío del Alto Andágueda .....	180
10.2	Consejo comunitario Renacer Negro .....	181
10.3	Resguardo Dogibi- comunidad indígena dobida – territorio Eyáquera .....	181
11	Reparación individual en los Decretos Ley Étnicos .....	183
11.1	Indemnización Administrativa en el Territorio .....	184
11.2	Indemnización Administrativa según Marco Legal .....	189
11.3	Implementación del PAARI.....	193
11.4	Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos de Indemnización con Enfoque Diferencial Étnico .....	196
11.5	Rehabilitación.....	198
11.6	Conclusiones.....	200
12	Atención integral y ayuda humanitaria .....	202
12.1	Introducción .....	202
12.2	Referentes legales que garantizan las medidas de atención, asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos. ....	203
12.3	Informes anteriores.....	205
12.4	Respuesta institucional .....	207
12.5	Funcionamiento y adecuación institucional para atención integral y ayuda humanitaria con enfoque étnico .....	210
12.6	El modelo de operación con enfoque diferencial y de género .....	212
12.7	La atención y asistencia a las víctimas desde la expedición de los decretos .....	214
12.8	Conclusiones.....	224
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	225
	ANEXOS.....	227
1.	Anexo reservado .....	227
2.	Otros Anexos .....	237

## SIGLAS

ACNUR:	Agencia de la ONU para los Refugiados
AEI:	Artefactos Explosivos Improvisados
AGC:	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
ANT:	Agencia Nacional de Tierras
BPIN:	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CEDAW:	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CDI:	Centros de Desarrollo Infantil
CERREM:	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CGR:	Contraloría General de la República
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJT:	Comités de Justicia Transicional
CNTI:	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
CNARP:	Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
CNMH:	Centro Nacional de Memoria Histórica
COCOMOPOCA:	Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Opoca
CODHES:	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
C.P.:	Constitución Política de Colombia
CRIC:	Consejo Regional Indígena del Cauca
CSMDL:	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley
CSVR:	Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias
CTEP:	Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz
CTRAI:	Cuerpo Técnico de Recopilación de Información
DAE – URT:	Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras
DDHH:	Derechos Humanos
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
DP:	Defensoría del Pueblo
DPS:	Departamento para Prosperidad Social
DTAE:	Dirección Técnica de Asuntos Étnicos
EBI:	Estadísticas Básicas de Inversión
EDA:	Enfermedad Diarréica Aguda

EPS:	Entidad Prestadora de Salud
ESAP:	Escuela Superior de Administración Pública
FARC-EP:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FEST:	Programa Familias en su Tierra
FINDETER:	Financiera del Desarrollo Territorial
FUPAD:	Fundación Panamericana para el Desarrollo
GVP:	Grupo de Valoración Preliminar
ICANH:	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP:	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
IPS:	Instituto Prestador de Salud
IRA:	Infección Respiratoria Aguda
IRACA:	Programa para la Inclusión Productiva y Sostenibilidad
INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA:	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
MADS:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAP:	Minas Antipersonal
MEN:	Ministerio de Educación Nacional
MUSE:	Municiones Sin Explotar
MPCI:	Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas
OCAD:	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONG:	Organización No Gubernamental
ONIC:	Organización Nacional Indígena de Colombia
PAARI:	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral
PAE:	Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos de Indemnización con Enfoque Diferencial Étnico
PAPSIVI:	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PDA:	Plan Departamental de Aguas
PDET:	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PgN:	Presupuesto General de la Nación
PGN:	Procuraduría General de la Nación
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS:	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PRC:	Planes de Reparación Colectiva
PIRC:	Plan Integral de Reparación Colectiva
PIRCPRK:	

PIRCPCI:	Plan Integral de Reparación Colectiva para el pueblo Rrom y sus Kumpaño Plan Integral de Reparación Colectiva para Pueblos y Comunidades Indígenas
REG:	Restos Explosivos de Guerra
RESA:	Red de Seguridad Alimentaria
RUV:	Registro Único de Víctimas
SAN:	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SENA:	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP:	Sistema General de Participación
SIGO:	Sistema Integrado de Gestión de Oferta
SISBEN:	Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales
SISPI:	Sistema Integral de Salud Propio e Intercultural
SIVJNRN:	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación Integral y No Repetición
SGR:	Sistema General de Regalías
SIDER:	Sistema de Información de Desarrollo Rural
SIIF:	Sistema Integrado de Información Financiera
SNARIV:	Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UARIV:	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP:	Unidad Nacional de Protección
URT:	Unidad de Restitución de Tierras
ZEM:	Zona Especial Minera

## INTRODUCCIÓN

El pasado 24 de agosto, el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, suscribieron el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” con el cual se pone fin a más de 60 años de enfrentamiento armado. De esta manera el Estado y la sociedad colombiana enfrentan hoy los desafíos de la construcción de un país más democrático e incluyente que permita la consolidación de la paz. El Acuerdo incluye un capítulo étnico que reconoce las graves y masivas violaciones tanto de carácter individual como colectivo de las cuales han sido víctimas así como su participación central como actores de paz, en la nación multiétnica que consagra la Constitución Política. Todo lo cual se encuentra en armonía con la jurisprudencia del máximo Tribunal Constitucional que se ha pronunciado de manera reiterada, reconociendo que los grupos étnicos sufren un “Impacto desproporcionado por el conflicto armado” dada su vulnerabilidad acentuada y los considera como sujetos de especial protección.

En este contexto, el cuarto Informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 pretende realizar un balance de la implementación de estos Decretos dirigidos a brindar medidas de asistencia, atención, reparación y restitución de territorios a los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y al pueblo Rrom, visibilizando avances, cuellos de botella y lecciones aprendidas; ejercicio que aporta valiosos insumos para el desarrollo de los Acuerdos de Paz en perspectiva diferencial étnica.

La Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos Ley (En adelante la Comisión o CSMDL) pone de presente una vez más las dificultades para lograr la participación efectiva de los representantes de las víctimas étnicas; un importante avance fue la presencia de los representantes de la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPCI) en las sesiones de la CSMDL, quienes además elaboraron la Tercera Parte de este informe que contiene las recomendaciones sobre la implementación de los Acuerdos de Paz en los territorios étnicos. Adicionalmente el capítulo sobre los retos de la restitución de derechos territoriales elaborado por la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República (CGR), fue enriquecido con sus aportes. Sin embargo, aún no se han elegido los representantes de la CNARP ni del Pueblo Rrom, por lo cual la CSMDL continuó operando sin la totalidad de sus integrantes, con lo cual se afecta el derecho a la participación efectiva de éstos.

El informe está estructurado de la siguiente manera: La primera parte desarrolla un análisis en profundidad de la política de restitución de derechos territoriales, para lo cual aborda tres aspectos que deben ser atendidos para el cumplimiento efectivo de los objetivos de esta política: i) las amenazas a los territorios étnicos; ii) la seguridad jurídica de los territorios como presupuesto necesario para la restitución de derechos territoriales, en este

punto se incluye un balance del presupuesto y las acciones del INCODER y se plantean los desafíos técnicos y presupuestales de los procesos de legalización colectiva; y iii) los avances, dificultades y retos de la política de restitución de derechos territoriales, para lo cual se verificó el estado de los procesos de restitución de tierras adelantados por la URT, el seguimiento a las medidas cautelares, con particular referencia a los casos de Kanalitojo y Pedeguita y Mancilla y el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras del Alto Andágueda y Renacer Negro.

Este acápite parte del reconocimiento del derecho al territorio como derecho fundamental para la garantía de los derechos y la pervivencia cultural y da cuenta de los numerosos desafíos que enfrenta la política de restitución de tierras; la presencia del conflicto, entre otros factores, se cierne no sólo como una amenaza de despojo y abandono sino que impide el cumplimiento de la restitución; la precariedad jurídica de la titulación de los territorios y la ineficiencia del INCODER implica un riesgo cierto sobre los derechos colectivos; el análisis presupuestal realizado sobre los rubros del INCODER destinados a la adquisición de tierras colectivas reitera no sólo su precariedad sino la ineficacia del gasto realizado. Por su parte, si bien se reconocen avances en los procesos adelantados por la URT, el capítulo ilustra las dificultades para el cumplimiento de las medidas cautelares y las sentencias de restitución de tierras ordenadas por los jueces de esta especialidad. Es decir, el balance efectuado ratifica las conclusiones de los informes anteriores de la CSMDL y demuestra cómo a pesar de los avances, aún queda un largo camino para la garantía efectiva del derecho al territorio. La segunda parte contiene un balance de la reparación integral colectiva, inicia planteando el estado de avance de este componente de la política; después desarrolla el derecho a la consulta previa en el diseño y elaboración de los planes integrales de reparación colectiva (PIRC); y concluye con un análisis de los puntos 5 y 6 del Acuerdo Final sobre la terminación del conflicto en relación con la creación del sistema integral de verdad, justicia, reparación integral y no repetición (En adelante el Sistema Integral o SIVJRN) y el capítulo étnico. Este capítulo, además de mostrar las dificultades prácticas de la concertación e implementación de los PIRC, el desconocimiento de las entidades del enfoque diferencial y los vacíos en la consulta previa que se expresan en la ausencia de ruta claras para el cumplimiento del PIRC, ilustra los desafíos de la reparación integral étnica en un contexto de postconflicto.

La tercera parte, denominada “Recomendaciones para la implementación de los Acuerdos de Paz en los territorios de los pueblos étnicos” fue elaborada por los representantes de la MCPI en la CSMDL. Este acápite, en un primer momento hace un recuento del proceso político que se surtió para la inclusión del capítulo étnico en el Acuerdo Final, a continuación analiza los logros y pendientes del mismo para después centrarse en las recomendaciones para su implementación. Así, plantea recomendaciones de carácter general, orientadas a la necesidad de respetar el proceso de consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado en la aplicación de los Acuerdos que afecten a los grupos étnicos y recomendaciones específicas relacionadas con la implementación del Acuerdo en materia

de Reforma Rural Integral, de Participación Política, de la puesta en marcha del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación Integral y no Repetición y de la Comisión de Alto Nivel con la cual se concertará la ejecución de los Acuerdos que afectan a los grupos étnicos. Esta parte del informe visibiliza el compromiso histórico de los grupos étnicos con la construcción de la paz y la democracia, desde su voz se hace un llamado a la implementación diferencial de los Acuerdos, de manera tal que este proceso sea participativo e incluyente y contribuya a la garantía de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

La cuarta parte aborda el componente de la política de protección destinada a los grupos étnicos, esta contiene un balance sobre las medidas orientadas a garantizar el derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de los integrantes de los grupos étnicos, a partir de las diferentes fases previstas para la asignación de estas medidas (solicitud, análisis y valoración de riesgos, adopción e implementación) y del diseño de las medidas de protección colectiva. El resultado es un diagnóstico que da cuenta de que a pesar de los avances en el diseño de políticas y protocolos, su aplicación arroja las mismas debilidades señaladas en los informes anteriores de la CSMDL. Una vez más se evidencia la ausencia de adecuación institucional y de entendimiento del enfoque diferencial así como la debilidad e inadecuada inversión presupuestal lo cual impide la concreción y cumplimiento del deber de protección del Estado y por lo tanto, la vida e integridad personal de líderes, lideresas, integrantes de las comunidades sigue amenazada y/o vulnerada. Situación preocupante, pues el inmediato postconflicto, en ciertas zonas podría agravar estos riesgos.

La quinta parte, analiza la ejecución presupuestal destinada al cumplimiento de los Decretos Ley; con tal fin se revisó el presupuesto de las entidades con competencia en la garantía de los derechos de la población étnica, a saber: Ministerio del Interior, Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la Unidad Nacional de Protección. Así mismo se incluyó las instituciones creadas en 2011 para la atención de población víctima (UARIV, URT Y CNMH).

Este ejercicio permite reconocer que existe una mejor identificación de los rubros étnicos, sin embargo reitera lo observado en el informe del año 2015 en el sentido de las dificultades para visibilizar los recursos destinados a los grupos étnicos y aún mayores de aquellos dirigidos a las víctimas de estos grupos. Así mismo resalta el abordaje diferencial del presupuesto del CNMH que permite identificar y cuantificar los recursos destinados y empleados, y también una mejor planeación y exactitud del gasto.

Debido a la especificidad de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación (PGN) la sexta y última parte corresponde al balance del seguimiento realizado por dicha entidad a la implementación de los Decretos Ley y comprende tres secciones: i) el análisis de la política de restitución de derechos territoriales, ii) el resultado del seguimiento a las

medidas de indemnización individual y rehabilitación; y, iii) a la ejecución de las medidas de atención, asistencia y ayuda humanitaria previstas en los Decretos Ley.

Es de señalar que cada uno de los capítulos contiene las conclusiones y recomendaciones del componente de la política analizado. Al respecto se observa que a casi cinco años de implementación de los decretos étnicos aún subsisten serias y preocupantes dificultades para el cumplimiento de los Decretos Ley, además de la escasez y debilidad presupuestal para su implementación, una de las más importantes lecciones aprendidas en este proceso es la necesidad de incorporar las propuestas de los representantes de los grupos étnicos y garantizar su participación activa en la ejecución de la política, sólo así el enfoque diferencial logra concretarse y se avanza hacia una nación incluyente y multicultural, que garantiza los derechos de las víctimas étnicas.

Las lecciones aprendidas derivadas de la implementación de los Decretos Ley, deben servir a la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz, de manera tal que los grupos étnicos sean partícipes centrales en la construcción de una sociedad más incluyente, democrática y respetuosa de sus derechos.

## **PRIMERA PARTE: RETOS DE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES A GRUPOS ÉTNICOS**

Para las comunidades indígenas y afrodescendientes, el territorio no es sólo el sustrato material en donde habitan o del que derivan su sustento, sino el entramado de relaciones con las demás personas y con la naturaleza, en donde se expresa su forma de ver, entender y estar en el mundo.

La relación con el territorio es particular de cada pueblo y constituye el fundamento de su economía, relaciones de parentesco, organización política y espiritualidad, entre otros. De ahí que el desplazamiento forzado, el despojo, el abandono y el confinamiento tengan implicaciones especialmente devastadoras para los grupos étnicos: al quitarles el territorio no sólo pierden sus medios de subsistencia sino también la base para el desarrollo de su cultura y para ejercer su derecho a condiciones de vida digna, en donde puedan alimentarse, curarse, emparentarse, organizarse, producir, en fin, vivir de acuerdo con su cosmovisión y creencias. Por esta razón, como ha señalado la CIDH, el Estado colombiano debe “multiplicar sus esfuerzos por proteger el goce efectivo del derecho al territorio [...] como primer paso para resguardar sus derechos fundamentales en el marco del conflicto armado interno”.<sup>1</sup>

En el marco de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, el proceso de restitución con comunidades indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, va más allá de la devolución de los predios despojados, en la medida en que el derecho fundamental al territorio “comprende el reconocimiento, la protección y la restitución de los derechos territoriales”<sup>2</sup>, los cuales deben contemplarse teniendo en cuenta la dimensión colectiva de las afectaciones ocasionadas por el conflicto.

Con base en lo anterior, en esta sección la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República presentan el resultado del seguimiento a la política de restitución de derechos territoriales examinando tres aspectos que permiten dimensionar los avances, problemas y retos que enfrenta esta política:

1. Las amenazas que afronta actualmente la política de restitución en los territorios étnicos
2. La situación de seguridad jurídica de estos territorios y su incidencia en los procesos de restitución

---

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*.

<sup>2</sup> Decreto Ley 4633 de 2011, Artículo 8

3. Los avances, dificultades y retos que enfrenta la política de restitución de derechos territoriales, en particular:
  - El cumplimiento de medidas cautelares interpuestas a favor de grupos étnicos, para lo cual se examinan los casos de Kalanitojo y Pedeguita y Mancilla
  - El cumplimiento de las sentencias de restitución de derechos territoriales, en donde se examinan los casos del Alto Andágueda y Renacer Negro

A continuación se desarrolla cada uno de estos puntos. Como se verá, la política de restitución de derechos territoriales para grupos étnicos ha tenido avances en los procesos administrativos y judiciales, pero no ha logrado consolidarse en los territorios por diferentes razones: i) persistencia del conflicto armado; ii) disputa de los territorios colectivos por parte de actores con intereses económicos legales o ilegales; iii) rezago en la seguridad jurídica de los territorios colectivos y/o formalización de éstos a favor de particulares; iv) falta de enfoque diferencial en las intervenciones de las entidades; v) falta de adecuación de las entidades para el cumplimiento de las órdenes de restitución y, relacionado con el anterior, vi) falta de presupuesto diferencial para la atención a víctimas de grupos étnicos.

## 1 Amenazas a la política de restitución en los territorios étnicos

Frente al contexto actual en el que se desarrolla la política de restitución de derechos territoriales étnicos, se han identificado varios factores que dificultan y amenazan la implementación de esta política en favor de las comunidades étnicas y que a su vez exponen a las víctimas reclamantes de tierras a situaciones de revictimización. Dentro de estos factores se encuentran:

- la situación de riesgo y amenaza de líderes y miembros de comunidades étnicas por la superposición de diversos intereses económicos sobre los territorios que reclaman para su restitución
- la creación de figuras organizativas no étnicas que buscan respaldar procesos extractivos o de explotación agropecuaria, en territorios con población étnica y donde han existido dilaciones y
- los errores de titulación por parte del INCODER antes INCORA, como la titulación individual a campesinos de predios que hacen parte de territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes

Un ejemplo de lo anterior, es el caso de las comunidades Embera Katío y Embera Dobida de los resguardos de Chidima Tolo y Pescadito, ubicada en Acandí Chocó, las cuales son actualmente beneficiarias de medidas cautelares proferidas mediante el auto interlocutorio 074 del Juzgado Primero de Tierras de Quibdó, fechado el 19 de abril del presente año y la cual a su vez es protegida mediante la sentencia T-129 de 2011 de la Corte Constitucional y mencionada en el auto 004 de 2009 de la misma Corte, para ser priorizada y beneficiaria de Plan de salvaguarda, dados los hechos victimizantes que han sufrido por el accionar paramilitar, la minería ilegal y la ocupación ilegal de su territorio ancestral y de sus sitios sagrados por parte de colonos y terratenientes que han adelantado actividades de ganadería extensiva, caza, cultivos de coca, explotaciones madereras y ventas ilegales de mejoras dentro del territorio indígena.<sup>3</sup>

Los colonos en este territorio actualmente se encuentran organizados en una junta de acción comunal reconocida por la alcaldía y ubicada sobre territorios que de acuerdo con la comunidad indígena y la información aportada por la DAE- URT en la solicitud de medidas cautelares, son de uso tradicional de la comunidad indígena<sup>4</sup>. El funcionamiento de esta figura político organizativa en el territorio, riñe con el cabildo y contradice lo dispuesto en las sentencias T- 698/11 y T- 513/12 acerca de la incompatibilidad de las JAC con las funciones que cumplen las autoridades étnicas y de la vulneración que dichas figuras

---

<sup>3</sup> Revisar auto 004 del 26 de enero de 2009 y la sentencia T 129 de 2011 de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Revisar auto interlocutorio No 074 del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, del 29 de abril de 2016.

suponen al ejercicio del gobierno propio y la autonomía territorial . Adicional a esto y según los indígenas estas personas han facilitado la entrada al territorio de maquinaria y retroexcavadoras para el desarrollo de obras de infraestructura y de proyectos de explotación aurífera que no han sido consultados con la comunidad, como son la construcción de la carretera Acandí-Unguía<sup>5</sup>, el proyecto de interconexión eléctrica de la empresa Interconexión Eléctrica S.A. y las actividades de prospección minera de la empresa Gold Plata.<sup>6</sup>

Esta situación de conflictos interculturales entre la comunidad indígena y los colonos, siguiendo lo dicho por la DAE- URT, al Juzgado primero de Tierras de Quibdó, y la Corte Constitucional en la sentencia T 122/11, guarda relación con el hecho de que el INCORA haya titulado de manera fragmentaria el territorio indígena a través de las resoluciones 005 y 007 de 2001<sup>7</sup>, y que posteriormente haya hecho caso omiso a las reiteradas solicitudes de saneamiento y ampliación de los resguardos, puesto que este hecho no ha permitido garantizar la reproducción de las prácticas territoriales indígenas de acuerdo a los usos y costumbres del pueblo Embera ya que ha facilitado la invasión de colonos, la presencia de actores armados y la explotación de recursos de manera antagónica con los prácticas de uso y conservación de los indígenas.

Frente a lo planteado, cabe también señalar el caso de las comunidades indígenas Jiw y Tukano Oriental del departamento del Guaviare pertenecientes a los resguardos de La Fuga, el Barrancón y La María<sup>8</sup> quienes se encuentran en procesos de restitución de derechos territoriales. El caso de la Fuga está más avanzado, pues la demanda ya tiene auto admisorio del Juzgado Segundo de Restitución de Tierras de Villavicencio, mientras que Barrancón y La María están en etapa de caracterización por la URT.

La reserva indígena de la Fuga fue constituida por el INCORA en 1979. Sin embargo, cuando se conformó el resguardo en 1997 con las mismas comunidades como beneficiarias del título, no fue incluida la totalidad del área de la reserva, lo cual contradice lo establecido en la Ley 60 de 1994 y al Decreto 1071 de 2015, que plantea como única destinación posible para las zonas de reserva indígena que sean convertidas en resguardo. De esta manera, el incorrecto proceder del INCORA, permitió que se configuraran varias formas de tenencia, uso y aprovechamiento de la tierra, distintas a los usos tradicionales y culturales de las comunidades indígenas titulares del territorio, incluidas actividades de cultivo, producción

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Información recuperada el 11 de agosto de 2016 del portal Verdadabierta.com <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/6253-urge-proteccion-de-indigenas-de-acandi-choco&num=1&strip=0&vwsr=0>

<sup>7</sup> En el caso del resguardo Chidima Tolo, el territorio titulado se encuentra fraccionado en tres lotes no colindantes.

<sup>8</sup> Las comunidades tukano orientales solo se encuentran adscritas al resguardo de La Fuga y no tienen presencia en los otros dos resguardos nombrados.

y tráfico de coca, así como actividades ganaderas y madereras altamente nocivas para el ecosistema.

Así, en los casos de las comunidades de los resguardos de La Fuga y de Chidima Tolo y Pescadito se evidencian las graves consecuencias del rezago del Estado colombiano en la formalización de los territorios étnicos; siendo preocupantes las cifras de solicitudes de titulación, ampliación o saneamiento de resguardos y territorios colectivos, no atendidas y la falta de disposición política e institucional para atender dichas solicitudes, frente a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica de los territorios étnicos, como condición para la restitución integral de los derechos territoriales; tema sobre el cuál se profundiza en el siguiente capítulo.

La Defensoría del Pueblo ha conocido quejas y comunicados de las comunidades en las que señalan que además de las amenazas que dieron origen a la solicitud de medidas cautelares (ocupación de colonos, narcotraficantes y grupos armados ilegales que han ampliado la frontera agrícola deforestando para la ganadería, los cultivos ilícitos y el acceso a nacederos de agua), se ciernen actualmente riesgos para la vida y la integridad de los indígenas, por cuenta de los intereses de actores políticos y económicos regionales sobre los territorios señalados para la restitución. Éstos han actuado conjuntamente con medios radiales locales, desinformando a campesinos y colonos ocupantes de buena fe de los predios despojados, conduciendo a que se opongan a los procesos de restitución y se excluyan de las caracterizaciones que realiza la URT.

En el marco de estas situaciones, la Defensoría del Pueblo ha conocido de posibles manipulaciones y tergiversaciones de las declaraciones de los indígenas por parte de cadenas radiales locales, para deslegitimar la actuación de la URT, indicando que las pretensiones de la Unidad no coinciden con las pretensiones territoriales de las comunidades y así mismo que los segundos ocupantes de buena fe y víctimas quedarían desprotegidos en el marco de estos procesos, cuando lo que ha sucedido es que la DAE-URT ha querido vincularlos a los procesos para buscar que sean reconocidos sus derechos, como víctimas, para quienes lo son, y como población vulnerable, para quienes no.

En este caso se ha evidenciado que algunas posturas de miembros de la institucionalidad estatal en contra de los procesos de restitución de tierras, que se hacen públicas a través de los medios de comunicación y que son contrarias al espíritu de los Decretos Ley Étnicos, constituyen un factor agravante de la situación de vulneración de los derechos territoriales de los grupos étnicos, y terminan por revictimizar a la población en tanto dificultan el acceso a la reparación integral y a la restitución de tierras y territorios, y promueven el

señalamiento de los reclamantes, como despojadores de tierras, victimarios y contrarios a proyectos económicos para el desarrollo regional.

Así mismo se evidencia en este caso que la dilación del INCORA y posteriormente del INCODER para cumplir con sus obligaciones de titulación de los territorios colectivos ha sido un factor que ha permitido el despojo y el abandono de los territorios étnicos. En el siguiente capítulo se presentará un balance de la situación de seguridad jurídica de los territorios colectivos.

## **2 La seguridad jurídica de territorios étnicos como condición para la restitución de derechos territoriales**

El derecho de los pueblos étnicos a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales está consignado en el Convenio 169 de la OIT<sup>9</sup> y fue recogido por la legislación colombiana en el Decreto 2333 de 2014 “por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas”. De acuerdo con este Decreto “son territorios ancestrales y/o tradicionales los resguardos indígenas, aquellas tierras y territorios que históricamente han venido siendo ocupados y poseídos por los pueblos o comunidades indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales”.

Por otra parte, la Ley 70 de 1993, en desarrollo del artículo 50 transitorio de la Constitución Política, reconoció el derecho de las comunidades negras a la propiedad colectiva de las tierras que han ocupado tradicionalmente. Para el ejercicio de este derecho las comunidades conforman consejos comunitarios que realizan solicitudes de titulación colectiva al INCODER o quien haga sus veces.

Tanto en el caso de los pueblos indígenas como en el de las comunidades afrodescendientes, existe un enorme rezago en la formalización de la propiedad de los territorios ancestrales y tradicionales. Como se verá con más detalle, hay cientos de solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, así como de titulación colectiva, que llevan años e incluso décadas en trámite. Este rezago ha sido un factor agravante de los procesos de despojo que han sufrido estas comunidades y constituye una dificultad adicional en los procesos de restitución de derechos territoriales.

Hasta la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la competencia para garantizar el derecho de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes a la propiedad colectiva fue del INCODER, entidad responsable de realizar las actividades pertinentes para constituir, sanear, ampliar y reestructurar resguardos indígenas, así como de adelantar procesos de titulación a comunidades afrodescendientes. Dentro de la nueva arquitectura institucional del sector agropecuario, esta competencia pasó a la Agencia Nacional de Tierras, en donde el tema apenas se está estructurando. Es pues, una coyuntura propicia para identificar lecciones aprendidas que puedan servir a la nueva institucionalidad frente a los retos que plantea el escenario de posacuerdo y, en particular, el proceso de restitución de derechos territoriales a comunidades indígenas y afrodescendientes.

---

<sup>9</sup> OIT (1989). *Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales*. Artículo 14. Ley 21 de 1991

En este capítulo se presentará la situación de seguridad jurídica de los territorios colectivos y se hará un balance de los recursos y acciones del INCODER para garantizar la seguridad jurídica de dichos territorios, así como un análisis de la forma en que se han invertido los recursos disponibles para estos procesos. Finalmente, se presentan los desafíos técnicos y presupuestales que enfrentará la Agencia Nacional de Tierras para la legalización de territorios colectivos.

## 2.1 Situación de seguridad jurídica de territorios colectivos en la actualidad

En Colombia se han constituido hasta el momento 743 resguardos indígenas que suman poco más de 32 millones de hectáreas; además de estos, y aún sin título republicano, existen 53 resguardos de origen colonial que suman cerca de 400 mil hectáreas. De acuerdo con el INCODER, sólo el 1% de esta superficie tiene vocación agrícola, en tanto que más del 60% tiene vocación de conservación. Esto se explica porque el 86% de estos territorios se concentra en las regiones amazónica y orinocense.

**Tabla 2.1**

### Resguardos indígenas por región, participación por área (ha) y por población

Región	Área (ha)	Participación por área	Participación por población
Amazónica	23,583,666	73%	13%
Andina	755,814	2%	14%
Atlántica	1,880,789	6%	37%
Pacífica	1,929,973	6%	31%
Orinoquía	4,059,250	13%	6%
<b>Total</b>	<b>32,209,492</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: CGR con datos de INCODER, 2016

Por otra parte, hasta el presente se han titulado 195 territorios colectivos de comunidades afrodescendientes que suman 5.694.729 hectáreas. Más del 95% de estos territorios se encuentran en la región pacífica.

**Tabla 2.2**  
**Títulos colectivos de comunidades afrodescendientes por departamento,**  
**participación por área (ha)**

Departamento	N° de títulos colectivos	Área	Participación por área
Antioquia	17	244,621	4%
Bolívar	4	3,531	0.06%
Cauca	18	710,325	12%
Chocó	60	3,060,834	54%
Córdoba	1	25	0.0004%
La Guajira	1	174	0.003%
Magdalena	1	430	0.008%
Nariño	52	1,228,104	22%
Risaralda	2	4,818	0.08%
Valle del Cauca	39	441,867	8%
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>5,694,729</b>	<b>100%</b>

Fuente: CGR con datos de INCODER, 2016

En cuanto a los territorios ancestrales y tradicionales cuya propiedad colectiva no ha sido formalizada, se puede hacer un acercamiento a la magnitud del problema a través del registro de solicitudes hechas por las comunidades ante el INCODER. Sin embargo, esta información es solo parcial, por un lado, porque dicha entidad no digitalizó ni sistematizó los expedientes de las solicitudes recibidas y, por otro lado, porque no necesariamente existen solicitudes sobre todos los territorios ancestrales y tradicionales no formalizados. Es de resaltar que los problemas de sistematización de la información del INCODER se reflejan en la gran diferencia que existe entre el registro que maneja la entidad y el que lleva la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) que no sólo tiene una mayor cantidad de registros sino también información más detallada sobre los casos y su ubicación en los expedientes del mismo INCODER.

**Tabla 2.3**  
**Inventario de solicitudes por región según INCODER**

Región	Tipo de solicitud			
	Ampliación	Constitución	Saneamiento	Total
Amazónica	61	102	3	166
Andina	33	53	4	90
Atlántica	21	28	2	51
Pacífica	57	64	3	124
Orinoquía	21	19	1	41
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>266</b>	<b>13</b>	<b>472</b>

Fuente: CGR con datos de INCODER, 2016

**Tabla 2.4**  
**Inventario de solicitudes por región según ONIC**

Región	Tipo de solicitud			
	Ampliación	Constitución	Saneamiento	Total
Amazónica	100	141	5	246
Andina	63	118	5	186
Atlántica	32	63	3	98
Pacífica	102	107	7	216
Orinoquía	42	32	6	80
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>461</b>	<b>26</b>	<b>826</b>

Fuente: CGR con datos de ONIC, 2016

El Decreto 2333 de 2014 ordenó la creación del Sistema de coordinación interinstitucional para la unificación de la información predial de los territorios indígenas y la creación de su sistema de información, pero esta tarea, a cargo de entidades públicas y representantes de organizaciones indígenas<sup>10</sup>, aún no ha sido cumplida. Por ende, no es posible saber con certeza cuántas comunidades están en esta situación, cuál es el área pendiente por formalizar, ni cuáles de esos territorios han sido afectados por procesos de despojo en el marco del conflicto armado. Este sistema es una de las medidas de protección a territorios ancestrales contempladas en dicho Decreto y es indispensable para que se cumpla con lo establecido en el Decreto Ley 4633 de 2011 en cuanto al derecho de las comunidades indígenas a “conocer de manera permanente el estado de su solicitud de constitución, ampliación o saneamiento”.<sup>11</sup>

Respecto a las solicitudes de comunidades afrodescendientes, el INCODER reportó la existencia de 209 solicitudes de titulación colectiva en 19 departamentos. Algunos de estos procesos, así como algunos de los adelantados por comunidades indígenas, superan los veinte años desde el inicio del trámite<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> El Sistema estaría integrado por los siguientes actores: Ministerio de Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, INCODER Y Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Decreto 2333 de 2014, artículo 4

<sup>11</sup> Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 57

<sup>12</sup> A pesar de que la CGR pidió información sobre la fecha de inicio de los procesos en ambos grupos étnicos, la información sólo fue entregada para comunidades negras. Para las comunidades indígenas se accedió a información parcial recabada por la ONIC en revisiones del archivo de INCODER

**Tabla 2.5**  
**N° de solicitudes territorios afrodescendientes por departamento**

<b>Departamento</b>	<b>N° de solicitudes</b>
Antioquia	5
Arauca	7
Atlántico	6
Bolívar	33
Boyacá	1
Caldas	1
Cauca	8
Cesar	16
Chocó	2
Córdoba	3
La Guajira	21
Magdalena	9
Nariño	3
Putumayo	19
Quindío	1
Santander	1
Valle	72
Vichada	1
<b>Total</b>	<b>209</b>

**Fuente:** CGR con datos de INCODER, 2016

En el marco del conflicto armado, tanto los territorios cuya propiedad colectiva ya ha sido legalizada como los territorios ancestrales y tradicionales que siguen bajo inseguridad jurídica han estado sujetos a dinámicas de ocupación territorial que afectan en diferentes formas los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes:

- campesinos sin tierra o desplazados de otros lugares que se han asentado en los territorios colectivos, en ocasiones, al haberlos encontrado abandonados por el desplazamiento forzado sufrido por indígenas y afrodescendientes,
- campesinos que han recibido títulos individuales por parte del INCODER a pesar de tratarse de territorios colectivos,
- colonización, cocalera o de otra índole, inducida por grupos armados ilegales,
- terratenientes que han aprovechado o usado directamente el conflicto armado para aumentar la extensión de sus predios cercando parte de los territorios colectivos,
- presencia de grupos armados ilegales que usan los territorios colectivos como ruta de paso o lugar para el establecimiento de sus campamentos,
- empresas mineras legales que explotan los territorios colectivos sin realizar el proceso de consulta previa,

- empresas mineras ilegales que explotan los territorios colectivos asociadas con actores armados ilegales,
- establecimiento de cultivos de palma africana y otras actividades agroindustriales en territorios despojados a comunidades indígenas y afrodescendientes, entre otras<sup>13</sup>.

En muchos territorios colectivos se superponen varias de estas dinámicas de ocupación, derivando en afectaciones territoriales adicionales como la contaminación y destrucción de los recursos naturales, las amenazas y asesinatos de líderes y autoridades tradicionales, la fumigación indiscriminada con glifosato sobre cultivos y fuentes de agua, la presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar en los territorios, los conflictos interétnicos, entre otras.

La restitución de derechos territoriales en escenarios de semejante complejidad se hace aún más difícil cuando la propiedad colectiva de los territorios no es clara o no ha sido reconocida por las autoridades competentes. Por tal razón es esencial que la institucionalidad cuente con los recursos y capacidades necesarias para llevar a cabo, de manera prioritaria, los procesos requeridos para garantizar la seguridad jurídica de estos territorios colectivos.

## **2.2 Balance de los recursos y acciones del INCODER para garantizar la seguridad jurídica de los territorios colectivos 2011-2016**

Aunque no es la única entidad que interviene, el INCODER –ahora la Agencia Nacional de Tierras– es la entidad responsable de adelantar los procesos administrativos para la legalización de territorios colectivos. Dependiendo de la situación de los predios solicitados, estos procesos pueden ser, para el caso de pueblos indígenas, de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración<sup>14</sup>, y, para el caso de las comunidades negras, de titulación colectiva.

### **❖ Territorios colectivos legalizados entre 2012 y 2016**

Entre 2012 y 2016 el INCODER resolvió 50 solicitudes de constitución de resguardos y 13 de ampliación, que en total sumaron 636,296.1 hectáreas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que de éstas 521,065 corresponden a la ampliación de un resguardo en el Vaupés en 2013. Restando esa solicitud atendida, el total de hectáreas legalizadas fue de 115,231.1. No es posible contrastar esta cifra con el área total solicitada pues la definición de ésta depende del levantamiento topográfico que hace parte del estudio socioeconómico,

---

<sup>13</sup> Listado elaborado con base en caracterizaciones hechas por la ONIC y sentencias de restitución de derechos territoriales

<sup>14</sup> Procedimiento que aplica para los resguardos de origen colonial

jurídico y de tenencia de tierras, y éste no se ha adelantado para la mayoría de los casos. Sin embargo, teniendo en cuenta el universo de 472 (826 según ONIC) solicitudes por atender, un avance promedio<sup>15</sup> de 15 solicitudes por año deja ver una lentitud significativa en la atención a esta población.

Situación similar se observa en el caso de las solicitudes de las comunidades negras, en donde se han resuelto 26 solicitudes (un promedio de 6 por año) que suman 393,303.4 hectáreas legalizadas, frente a un universo de 209 solicitudes por atender.

**Tabla 2.6**  
**Territorios colectivos legalizados vigencias 2012-2016**

Vigencia	Indígenas				Afro
	Constitución	Ampliación	Saneamiento	Reestructuración	Titulación
2012	12	4	0	0	12
2013	9	2	0	0	0
2014	6	3	0	0	7
2015	23	4	0	0	7
2016	0	0	0	0	0
Total de solicitudes atendidas	50	13	0	0	26
Total del área legalizada (ha)	<b>70,261.6</b>	<b>566,034.5*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>393,303.4</b>

Fuente: CGR con información de INCODER, 2016

\*De éstas, 521,065 hectáreas corresponden a la ampliación de un resguardo multiétnico adelantada en 2013 en el corregimiento de Pacoa, Vaupés

#### ❖ Recursos disponibles para la legalización de territorios colectivos entre 2012 y 2016

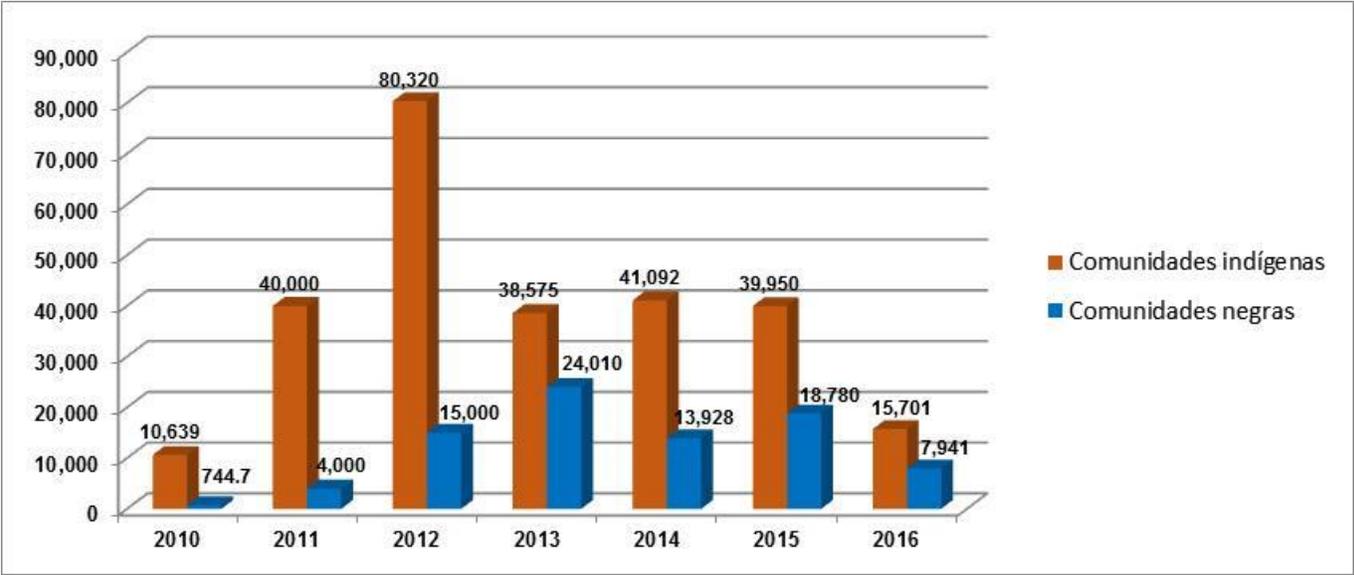
En diferentes escenarios, el INCODER ha manifestado que la principal causa del rezago presentado es la baja disponibilidad presupuestal de la entidad para los procesos de legalización de territorios colectivos. Frente a la magnitud de la tarea, puede decirse que esto cierto aunque, como se verá más adelante, la entidad sufre de problemas de eficiencia y eficacia que no han permitido aprovechar de la mejor manera los recursos disponibles.

Como se observa en el Gráfico 2.1, entre 2011 y 2015 el presupuesto de la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos (DTAE) para atender comunidades indígenas se mantuvo constante

<sup>15</sup> No se incluye 2016 por ser el año de la liquidación del INCODER, situación que frenó muchas de las acciones a su cargo, incluyendo estos procesos administrativos

alrededor de los \$40 mil millones<sup>16</sup>, lo cual deja ver que la reducción del presupuesto de INCODER en estos años no afectó el presupuesto destinado a comunidades indígenas<sup>17</sup>. Para 2016 se evidencia una reducción significativa, que puede explicarse por el proceso de liquidación en que se encuentra la entidad. Sin embargo, de acuerdo con entrevistas realizadas por la CGR a funcionarios del INCODER, para 2017 la dependencia de la Agencia Nacional de Tierras que se hará cargo de este tema no contará con más de 12 mil millones de pesos, pese a que la entidad solicitó bajo el modelo de cadena de valor del DNP, \$250 mil millones. Es posible entonces que la restricción fiscal por la que atraviesa el país esté afectando la disponibilidad de recursos para la legalización de territorios colectivos.

**Gráfico 2.1**  
**Presupuesto DTAE INCODER comunidades indígenas y negras**  
**2010-2016 (\$ millones)**



Fuente: CGR con datos de INCODER, 2016

Por otra parte, en el período estudiado, la inversión de recursos para comunidades negras ha sido significativamente menor y mucho más variable. Así, para 2011, con \$4,000 millones, fue 10 veces menor que la realizada para comunidades indígenas. En 2012 tuvo un aumento significativo a \$15 mil millones, cuando la de comunidades indígenas superó los 80 mil millones, y en 2013 alcanzó su pico más alto con \$24,010 millones, \$14,500 millones por debajo. En 2014 los recursos disponibles para comunidades negras volvieron a estar por debajo de los \$14 mil millones y en 2015 aumentaron hasta \$18,780, poco

<sup>16</sup> La excepción de 2012 obedece a 50.000 millones que llegaron de un proyecto para resolución de conflictos interétnicos. Estos recursos comenzaron a ejecutarse en 2013, pero su ejecución se dio mayoritariamente en 2015.

<sup>17</sup> De acuerdo con información del SIF, entre 2010 y 2015 el presupuesto de INCODER tuvo un decrecimiento promedio de 7% al año

menos de la mitad de lo asignado para indígenas. Para 2016 se observa igualmente una reducción significativa a \$7,941 millones.

#### ❖ Criterios para la priorización de territorios colectivos a legalizar

La inversión de los recursos asignados a comunidades indígenas responde a diferentes criterios de priorización, unos formales y otros coyunturales.

En cuanto a los primeros, debe mencionarse en primer lugar la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), espacio de coordinación creado por el Decreto 1397 de 1996, el cual creó además la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones. La CNTI, conformada por representantes de entidades y organizaciones indígenas de nivel nacional, tiene entre sus funciones “concertar la programación para períodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas” y la “Ampliación, constitución y/o saneamiento de resguardos para pueblos indígenas amenazados: Chimila, Nukak, Yukpas, Kofan, Embera de Risaralda (Caldas), pueblos indígenas de Arauca, la comunidad Kuti del Río Tolo en el Departamento del Chocó”<sup>18</sup>, entre otras funciones. Para 2015 el INCODER reportó 70 solicitudes priorizadas por la CNTI, de las cuales ha culminado 13<sup>19</sup>.

**Tabla 2.7**  
**Estado de los procesos de legalización de territorios**  
**colectivos priorizados por la CNTI a 2015**

Estado de la solicitud	Procedimiento solicitado	Nº de solicitudes priorizadas	Total
Procedimientos culminados	Constitución	12	13
	Ampliación	1	
Procedimientos en trámite	Constitución	34	57
	Ampliación	23	

Fuente: CGR con datos de INCODER, 2016

Otro de los criterios de priorización formales se encuentra en el Decreto Ley 4633 de 2011 en donde se establece que “El INCODER agilizará los procedimientos administrativos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, priorizando aquéllos en los cuales se identifique que la solicitud se llevó a cabo como consecuencia de los daños y afectaciones” territoriales<sup>20</sup>, para lo cual debe hacer una planeación que incluya metas, cronograma acelerado de implementación, indicadores de resultado y cumplimiento, entre

<sup>18</sup> Decreto 1397 de 1996, artículo 2

<sup>19</sup> Aunque se solicitó información para el período 2012-2016, la entidad sólo entregó información de 2015

<sup>20</sup> Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 57

otras. Así mismo debe garantizar que las comunidades puedan conocer en cualquier momento el estado de su solicitud. De igual manera, el Decreto Ley 4635 establece que “En caso de Comunidades o miembros que no contaban con sus derechos territoriales formalizados, [el juez dará] la orden al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER o a la entidad que haga sus veces, de formalizar, titular o ampliar tierras colectivas de Comunidades negras y adjudicar predios cuando sea procedente. El INCODER contará con equipo especializado y el presupuesto necesario para esta labor”.<sup>21</sup>

Por otro lado, el Decreto 2333 de 2014 establece que “Los procedimientos de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales de los pueblos y comunidades en riesgo o situación de desplazamiento forzado, contenidas en la normatividad vigente deberán tener prelación con el fin de garantizar el derecho a la posesión y a la tierra frente a los inminentes hechos de despojo territorial al que se encuentren expuestos”.<sup>22</sup>

Existen, pues, al menos cuatro disposiciones legales que rigen la priorización de los territorios colectivos a legalizar y tres de ellas se refieren directamente a la restitución y protección de derechos territoriales. Asimismo, fallos judiciales a favor de comunidades víctimas del conflicto armado como los Autos 004 y 005 de 2009, contienen disposiciones en ese mismo sentido.

Sin embargo, desde 2014 la priorización para la inversión de los recursos ha estado determinada por los acuerdos hechos entre el gobierno y organizaciones indígenas y afrocolombianas, en instancias de concertación como la Minga de La María en el Departamento del Cauca y la Mesa de Desarrollo Territorial Afrocaucana. Estos acuerdos contienen disposiciones tanto en inversión para la adquisición de tierras como en tiempos para adelantar los procesos administrativos rezagados, a partir de una priorización realizada por la ONIC.

En su respuesta al requerimiento hecho por la CGR, el INCODER informó que el valor de los compromisos adquiridos por el gobierno en los diferentes espacios de concertación está alrededor de los \$700 mil millones y, según su reporte, entre 2014 y 2015 invirtió \$64.278 millones, de los cuales \$51.078 se invirtieron en compromisos con la ONIC u organizaciones que hacen parte de ella como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (Tabla 2.8). Teniendo en cuenta que la suma del presupuesto de la DTAE para comunidades indígenas en esos dos años es de \$81.042 millones, se infiere que el 79.3% de esos recursos fueron destinados para cumplir los compromisos del gobierno.

---

<sup>21</sup> Decreto Ley 4635 de 2011, artículo 130

<sup>22</sup> Decreto 2333 de 2014, artículo 7

Lo anterior no quiere decir que el gobierno haya cumplido con lo acordado. De acuerdo con la ONIC, el valor total de los compromisos de tierras de la Minga es de \$88.504 millones, de los cuales, el gobierno ha comprado predios por un valor de \$16.292 millones.<sup>23</sup> Tomando en consideración los \$51.078 millones que el INCODER afirma haber invertido en estos compromisos, se tendría que el 68% de los recursos para legalización se van en el proceso administrativo y sólo el 32% se invierte en la compra de tierras<sup>24</sup>.

En resumen, puede decirse que la priorización de los procesos de legalización de territorios colectivos se da a través de dos vías: por un lado, el listado priorizado por la CNTI y por el otro, el listado de los predios solicitados vía movilización social. En ninguno de los dos casos es posible establecer con claridad cuáles y cuántos de los casos priorizados corresponden a comunidades víctimas del conflicto armado, aunque funcionarios y líderes indígenas entrevistados afirmaron que ambos lo incluyen<sup>25</sup>. Lo que sí puede inferirse de la revisión de ambos listados<sup>26</sup> es que se trata de predios diferentes. Sin embargo, el INCODER no ha recibido recursos adicionales para cumplir con los compromisos de la Minga, por lo que está respondiendo a las solicitudes de ambos listados con una misma y muy limitada bolsa de recursos. Esta circunstancia, dada la preocupación del gobierno por evitar los bloqueos de las vías, ha llevado a que se prioricen los compromisos de la Minga, aunque, en todo caso, de manera muy limitada.

La priorización de las inversiones en respuesta a la movilización social tiene, al menos, dos implicaciones:

- Se corre el riesgo de que las comunidades más vulnerables y sin capacidad de movilización queden marginadas de la acción estatal
- Se pierde el principio de planificación en la acción de las entidades, quienes pierden de vista la integralidad del problema por responder a la coyuntura

Asimismo, es importante señalar que el incumplimiento reiterado de los compromisos adquiridos por el gobierno y la decisión, también reiterada, de tomarse las vías por parte de las organizaciones, está configurando un círculo vicioso en donde todos los actores que participan pierden: el Estado pierde legitimidad y capacidad de acción; las organizaciones hacen grandes esfuerzos por movilizar a sus bases con resultados muy exiguos y la ciudadanía en general ve afectada su economía por los bloqueos de las carreteras.

---

<sup>23</sup> La ONIC realiza este cálculo a partir de la oferta económica sobre los predios solicitados

<sup>24</sup> Este dato no pudo ser corroborado, pues la entidad, a pesar de ser requerida al respecto, no informó el valor invertido en los procesos de legalización adelantados en el período estudiado.

<sup>25</sup> En el listado de los predios priorizados por la Minga se identifican con claridad 7 solicitudes de comunidades desplazadas (en su mayoría Embera) y 8 solicitudes hechas en el marco del Auto 004 de 2009. Sin embargo, se observan solicitudes de otras comunidades que también han sido víctimas de desplazamiento y otras afectaciones territoriales por el conflicto armado. La caracterización más detallada de este listado y del listado del CNTI es una de las tareas pendientes para la ANT.

<sup>26</sup> La información fue aportada por ONIC e INCODER

**Tabla 2.8**  
**Compromisos sectoriales a cargo de la DTAE INCODER (\$ millones)**

PROYECTO	ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN COMPROMISO	VALOR TOTAL COMPROMISOS	TOTAL ASIGNADO 2014 Y 2015	FALTANTE PARA CUMPLIMIENTO (DIFERENCIA ENTRE "VALOR TOTAL COMPROMISOS" Y "TOTAL ASIGNADO 2014 Y 2015")	
INDÍGENAS	CRIC	Compromiso No. 47: Desarrollo de capacidades y acceso a activos para generar ingresos - Compra de Tierras	\$ 30.000	\$ 12.960	\$ 17.040	
		Adquisición 40.000 hectáreas CRIC entre 2015 y 2018 (Acta 10 octubre 2014)	\$ 400.000	\$ 0	\$ 400.000	
	<b>SUBTOTAL CRIC</b>			<b>\$ 430.000</b>	<b>\$ 12.960</b>	<b>\$ 417.040</b>
	ONIC	Compromiso No. 150: El Gobierno Nacional se compromete a documentar, evacuar y presentar al Consejo Directivo del INCODER, como meta 400 expedientes sobre ampliación, constitución, y saneamiento de Resguardos Indígenas. Poner a consideración del Consejo Directivo como mínimo 250 expedientes	\$ 17.704	\$ 0	\$ 17.704	
		Compromiso No. 151: El Gobierno Nacional se compromete a asignar recursos por valor de Cincuenta (50) mil millones de pesos para la compra de tierras a Pueblos Indígenas de la vigencia 2014. Adicionalmente, se destinarán treinta (30) mil millones de pesos a través de vigencias futuras de 2015, para comprometer igualmente en el 2014.	\$ 80.000	\$ 34.778	\$ 45.222	
	<b>SUBTOTAL ONIC</b>			<b>\$ 97.704</b>	<b>\$ 34.778</b>	<b>\$ 62.926</b>
	MINGA LA MARÍA	Minga La María, Implementación de proyectos productivos	\$ 10.000	\$ 0	\$ 10.000	
		Minga La María, Caracterización de territorios indígenas a nivel nacional	\$ 8.200	\$ 0	\$ 8.200	
		Minga La María, Clarificación y reestructuración de resguardos	\$ 10.000	\$ 3.340	\$ 6.660	
	<b>SUBTOTAL MINGA LA MARÍA</b>			<b>\$ 28.200</b>	<b>\$ 3.340</b>	<b>\$ 24.860</b>
	<b>PAROS AGRARIOS (Mesa Guambianos - Pastos y Quillasingas - Sierra Nevada Compra de Tierras)</b>			<b>\$ 51.500</b>	<b>\$ 10.000</b>	<b>\$ 41.500</b>
	<b>OTROS COMPROMISOS (Sierra Nevada Sitios Sagrados - Awa Minga de Resistencia)</b>			<b>\$ 22.400</b>	<b>\$ 3.200</b>	<b>\$ 19.200</b>
	<b>APP'S (Popayán - Guainía - Risaralda)</b>			<b>\$ 11.290</b>	<b>\$ 0</b>	<b>\$ 11.290</b>
	<b>CONPES (Altillanura - Catatumbo - Cauca - Fronteras - Nariño agropecuario - Mujer víctima)</b>			<b>\$ 69.180</b>	<b>\$ 0</b>	<b>\$ 69.180</b>
<b>SUBTOTAL INDÍGENAS</b>			<b>\$ 710.273,94</b>	<b>\$ 64.278,00</b>	<b>\$ 645.995,94</b>	
NEGROS	MESA AFROCAUCANA	PA 04. Compra de Tierras.	\$ 25.000	\$ 10.233	\$ 14.766,67	
		Implementación de Proyectos Productivos.	\$ 7.820	\$ 0	\$ 7.820,00	
	<b>SUBTOTAL MESA AFROCAUCANA</b>			<b>\$ 32.820</b>	<b>\$ 10.233</b>	<b>\$ 22.587</b>
	<b>APP'S (Cali Titulación Colectiva)</b>			<b>\$ 4.000</b>	<b>\$ 0</b>	<b>\$ 4.000</b>
	<b>CONPES (Cauca - Mujer víctima)</b>			<b>\$ 12.000</b>	<b>\$ 0</b>	<b>\$ 12.000</b>
<b>SUBTOTAL NEGROS</b>			<b>\$ 48.820,00</b>	<b>\$ 10.233,33</b>	<b>\$ 38.586,67</b>	
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 759.093,94</b>	<b>\$ 74.511,33</b>	<b>\$ 684.582,61</b>	

Fuente: INCODER, 2016

La movilización social es un mecanismo legítimo de participación ciudadana, pero no debería ser la única alternativa para los ciudadanos que buscan ejercer sus derechos. En ese sentido, el gobierno y la institucionalidad en general deben hacer transformaciones técnicas y presupuestales, y trabajar junto con las organizaciones en una relación franca y de mutua colaboración para responder a los desafíos de la situación.

### 2.3 Desafíos técnicos y presupuestales para los procesos de legalización de territorios colectivos

La CGR realizó entrevistas a funcionarios del INCODER y profesionales que trabajan con organizaciones indígenas de nivel nacional, revisó la ejecución presupuestal de esta entidad en el SIIF y retomó los resultados de la Actuación Especial realizada a finales de 2015 a la DTAE<sup>27</sup>. Con base en estas fuentes de información se identificaron 6 aspectos sobre los que la Agencia Nacional de Tierras deberá trabajar para garantizar el derecho de los grupos étnicos a la propiedad colectiva:

- Desarrollo de un sistema de información de los procesos de legalización de territorios colectivos

De acuerdo con funcionarios del INCODER esta entidad ha digitalizado el 70% de los expedientes de procesos étnicos generados desde la década de 1960; sin embargo, el 90% de la información digitalizada corresponde a procesos culminados, en tanto que la mayor parte de las solicitudes sin culminar se encuentran sin digitalizar.

Las dificultades que esta falta de sistematización genera en el avance de los procesos llevaron a que la organización y el procesamiento de la información que reposa en expedientes físicos fuera priorizada dentro de las demandas hechas por la Minga al gobierno en los espacios de movilización. De ahí que el gobierno se comprometió a “documentar, evacuar y presentar al Consejo Directivo del INCODER, como meta 400 expedientes sobre ampliación, constitución, y saneamiento de Resguardos Indígenas. Poner a consideración del Consejo Directivo como mínimo 250 expedientes”. Para este compromiso, adquirido en 2013, se estableció un plazo de 6 meses y el Ministerio de Interior se comprometió a apoyar al INCODER con presupuesto para hacer la tarea. Un grupo de funcionarios del Ministerio trabajó un tiempo con los expedientes, pero al final no se consolidó ningún resultado. Ante el incumplimiento, este compromiso se reeditó en la Cumbre Agraria de 2015, en donde nuevamente se acordó sacar adelante los 400 procesos, esta vez en un plazo de tres años: 2016 a 2018. Aunque en 2015 se asignaron algunos funcionarios para poner orden a los expedientes, la liquidación del INCODER tiene en suspenso el cumplimiento de éste y los demás compromisos a cargo de esa entidad.

Más allá del ordenamiento de los expedientes, se evidencia la necesidad de su digitalización en un sistema público que permita hacer seguimiento a los procesos desde cualquier lugar. Esta tarea debió haberse cumplido a través del Sistema de Información de Desarrollo Rural

---

<sup>27</sup> CGR (2015). *Informe de Actuación Especial (ACES) a Políticas Públicas. Política pública de dotación y legalización de tierras, implementación de proyectos productivos y fortalecimiento institucional, social y cultural de las comunidades indígenas, negras y afrocolombianas, a cargo de la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos del INCODER (Período 2011-2014).*

(SIDER), el cual fue lanzado por el INCODER en 2012 como una herramienta que permitiría, entre otras cosas, acceder a la información sobre territorios colectivos. De acuerdo con la información del SIIF, para la implementación de este sistema, entre 2011 y 2016 se apropiaron recursos por un valor de \$14.067 millones, sobre los cuales se adquirieron obligaciones por \$12.124. Sin embargo, hasta el momento el sistema no está operando. Según funcionarios entrevistados, los cambios de administración del INCODER y la alta rotación de personal han incidido en la falta de apropiación del sistema por parte de la entidad.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 2333 de 2014 en cuanto a la creación de un sistema que permita la unificación de la información predial de los territorios indígenas, podría pensarse en emplear la plataforma del SIDER para el registro de esta información, en donde deberían incluirse variables clave para la caracterización de los territorios colectivos como: su situación jurídica, fecha de la solicitud de legalización, información topográfica, georreferenciación, estado de las solicitudes, conflictos interétnicos y de otra naturaleza presentes en los territorios, medidas de protección a territorios y comunidades étnicas en el marco de los procesos de restitución de derechos territoriales y priorización de predios, de acuerdo con lo establecido por la CNTI.

**Tabla 2.9**  
**Recursos invertidos en la implementación del SIDER 2011-2016 (\$ millones)**

<b>Año</b>	<b>Apropiaciones</b>	<b>Obligaciones</b>
2011	2,000	1,276
2012	2,060	2,000
2013	2,100	1,756
2014	4,000	3,734
2015	3,195	3,012
2016	713	346
<b>Total</b>	<b>14,068</b>	<b>12,124</b>

**Fuente:** CGR con información de SIIF, 2016

➤ Planeación y gestión para garantizar la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos

La falta de eficiencia y eficacia que se evidencia en el manejo de los recursos destinados a la implementación del SIDER se observa también en aspectos específicos de la legalización de territorios colectivos por parte de la DTAE.

Durante el período estudiado se firmaron dos convenios por valor de \$12.420 millones de pesos para el proyecto de clarificación y reestructuración de resguardos de origen colonial. Los recursos fueron ejecutados en su totalidad en las primeras fases del proceso

(socialización, concertación con las comunidades, caracterización), pero ninguno de los procesos fue culminado. Posteriormente, por cambios de administración de la entidad, no se gestionaron más recursos para terminarlos. Es de prever que con el tiempo las caracterizaciones y procesos de concertación se desactualizarán, obligando a hacer nuevas inversiones para trabajos que ya se realizaron.

Una situación similar encontró el equipo de la CGR en su Actuación Especial en varios de los casos de legalización de propiedad colectiva seleccionados para su estudio: procesos en los que se adelantó la caracterización pero que han estado estancados por años. Asimismo, se encontró falta de planeación en los procesos contractuales con organismos de cooperación evidenciada en múltiples prórrogas a los convenios por el establecimiento de demasiadas metas en períodos muy cortos de tiempo.

Para evitar que este tipo de situaciones se repitan, la dependencia de la ANT responsable de grupos étnicos tendrá que desarrollar planes de trabajo y cronogramas de ejecución con base en la priorización, así como mecanismos que permitan hacer seguimiento a los procesos de manera que se lleven a término, en tiempos razonables y aprovechando al máximo los recursos disponibles.

➤ Unificación de los criterios de priorización para la legalización de territorios colectivos

Como se mostró arriba, existen dos listados distintos para la priorización de procesos de dotación y legalización de tierras para comunidades indígenas y una sola bolsa de recursos. Teniendo en cuenta que la ONIC participa en la elaboración de ambos listados, es posible hacer una unificación con base en unos criterios concertados, dentro de los cuales deberían considerarse los procesos de legalización de territorios afectados por el conflicto armado y, en particular, aquellos que sean priorizados por las sentencias de restitución de derechos territoriales que vayan saliendo. Lo anterior sin detrimento de las acciones que debe realizar el gobierno para garantizar una mayor disponibilidad de recursos para cumplir con los compromisos adquiridos, en el marco de los procedimientos contemplados por la institucionalidad.

➤ Modificación del marco normativo para la simplificación y actualización de metodologías y protocolos

Aunque los procesos administrativos para la legalización de territorios colectivos están regidos por la Ley 160 de 1994 y reglamentados por el Decreto 2164 de 1995, es necesario modernizar y simplificar los procedimientos necesarios para adelantar los trámites de los procesos, de manera que dichos trámites representen proporcionalmente un valor menor dentro de los procesos. La modificación de la Ley 160 es uno de los compromisos adquiridos por el gobierno en el escenario de negociación la Minga.

➤ Fortalecimiento de la coordinación con las demás entidades que participan en los procesos y posicionamiento del tema en dichas entidades

Como parte de los procesos de legalización de territorios colectivos, existen tres trámites que dependen de otras entidades:

- La expedición de conceptos previos para la constitución de resguardos, por parte del Ministerio del Interior
- La certificación de la función ecológica de la propiedad por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Las aclaraciones de área por parte del IGAC

Estos trámites han sido hasta el momento una de las talanqueras en la gestión de las solicitudes, entre otras cosas, porque las entidades responsables destinan muy poco personal para realizarlos. La ANT puede liderar una mesa de trabajo conjunto en donde logre posicionarse el tema para que se le asignen más recursos en esas entidades y se coordinen las acciones para agilizar los procesos.

➤ Fortalecimiento de la coordinación intrainstitucional para evitar y corregir titulación de territorios ancestrales a terceros

Una de las afectaciones territoriales sufridas por grupos étnicos ha sido la titulación de parte de sus territorios a particulares, lo cual es entendido por ellos como un despojo por parte del Estado. Esta situación se ha presentado en territorios que si bien no cuentan con seguridad jurídica, son reconocidos como territorios ancestrales y, en algunos casos, han hecho parte de las antiguas zonas de reserva indígenas, que según lo establecido por la Ley 160 de 1994, son reconocidas como territorios colectivos de las comunidades y deben hacer el tránsito legal para convertirse en resguardos.

No existe un inventario definitivo de los territorios que afrontan esta situación, tarea que debería hacer parte de la sistematización de información predial de territorios colectivos. Sin embargo, la ONIC ha manifestado especial preocupación por esta situación en la Orinoquía y ha identificado en esa región al menos 8 casos, que en su mayoría se encuentran en zonas de alta incidencia del conflicto armado.

El Decreto 2333 de 2014 contempla para estos casos la revocatoria de los títulos adjudicados a particulares. No obstante, es importante que dentro de la restitución de derechos territoriales se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso particular para evitar que dicho proceso termine afectando a ciudadanos igualmente vulnerables, como

los campesinos. En ese caso, es preciso establecer previamente medidas de contingencia pertinentes como la adjudicación de otros predios.

- Diseño e implementación de asistencia técnica a las comunidades para la selección de predios

Según lo manifestado por funcionarios de INCODER, uno de los aspectos que más demora los procesos de dotación de tierras es la consecución de predios que cuenten con las características jurídicas y agroecológicas apropiadas para su adjudicación. Esta selección es dejada en manos de las comunidades y muchas veces, al no contar éstas con el conocimiento técnico apropiado, seleccionan predios que no pasan los estudios previos realizados por la entidad. De manera que se pierde el tiempo de la selección y los recursos de los estudios, además de que toca empezar de nuevo. La excesiva centralización del INCODER durante sus últimos años ha privado a las comunidades de recibir acompañamiento en territorio para seleccionar los predios a adjudicar. Diseñar una asistencia técnica para hacer este acompañamiento ayudaría a ahorrar tiempo y recursos.

### **3 Avances, dificultades y retos de la política de restitución de derechos territoriales de grupos étnicos**

En este apartado se presentarán los avances en la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos, de acuerdo con lo establecido en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, así como los aciertos, las dificultades y los retos de los procesos de protección y restitución de derechos territoriales en las etapas posteriores a los fallos de los jueces de restitución de tierras.

En cuanto al establecimiento de medidas cautelares, se examinarán los casos en favor de la comunidad indígena de Kanalitojo y del consejo comunitario de Pedeguita y Mancilla; respecto a los procesos de restitución de derechos territoriales se analizarán los casos de las sentencias de restitución a favor de los indígenas Embera Katío del resguardo Alto Andágueda y del consejo comunitario Renacer Negro, de Timbiquí, Cauca.

Frente a lo anterior es pertinente aclarar que tanto las demandas de restitución, como la instauración de medidas cautelares y la ruta de protección étnica, son procedimientos establecidos para la protección y restitución de derechos territoriales; sin embargo los dos últimos mecanismos son apenas subsidiarios de los fallos definitivos de restitución emanados por los jueces de tierras y como tales no constituyen en sí mismos mecanismos suficientes para la garantía y el restablecimiento del goce efectivo de los derechos territoriales de los grupos étnicos, razón por la cual deben entenderse y emplearse bajo este precepto; es decir como mecanismos tendientes a facilitar la emisión de una sentencia definitiva que permita la restitución jurídica y material de derechos territoriales.

#### **3.1 Avances en los procesos de restitución de derechos territoriales adelantados por la URT**

De acuerdo con información suministrada por organizaciones indígenas de nivel nacional, el universo de afectación de derechos territoriales en estos pueblos está por encima de 148 casos<sup>28</sup> (Tabla 3.1). Por otra parte, no fue posible establecer el universo para territorios afro.

---

<sup>28</sup> Falta incluir casos de la Confederación Indígena Tayrona (CIT)

**Tabla 3.1**  
**Universo de casos para restitución de derechos territoriales según organizaciones indígenas**

ORGANIZACIÓN	Número de casos
ONIC	101
OPIAC	21
AICO	6
GOBIERNO MAYOR	20
CIT	Sin información
<b>TOTAL</b>	<b>148</b>

Fuente: CGR con información de ONIC, 2016

Hasta el momento, la URT ha adelantado procesos de restitución de derechos territoriales en 39 territorios indígenas y 22 afro (Tabla 3.2). De los 39 indígenas, 23 se encuentran en etapa administrativa (3 de ellos suspendidos), 14 en judicial y 2 en posfallo. Por su parte, de los 22 procesos en territorios afro, 14 se encuentran en etapa administrativa, 7 en judicial y 1 en posfallo.

**Tabla 3.2**  
**Procesos de restitución de derechos territoriales en curso por etapa y por grupo étnico**

GRUPO ÉTNICO	ETAPA				Área a restituir
	Administrativa	Judicial	Posfallo	Total	
Indígenas	23	14	2	39	1.035.786 ha
Afros	14	7	1	22	698.714 ha

Fuente: CGR con información de URT, 2016

Asimismo, hasta el momento la URT ha tramitado procesos de medidas cautelares para 21 territorios colectivos, 11 para territorios indígenas y 10 para territorios afro (Tabla 3.3). De acuerdo a lo establecido en los artículos 151 del Decreto 4633 y el 116 del 4635, las medidas cautelares se solicitan a un juez de restitución de tierras en caso de gravedad o urgencia cuando los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados, con el objetivo de evitar daños inminentes o para cesar los que se estuvieran causando sobre los derechos de las comunidades víctimas y sus territorios. De los casos presentados anteriormente, todos han sido fallados a favor de las comunidades étnicas, a excepción de la medida cautelar interpuesta para el Resguardo Unificado U'wa, frente a la cual la DAE- URT no informó los motivos de su negación.

**Tabla 3.3**  
**Procesos de medidas cautelares adelantados por la URT**

	Comunidades indígenas beneficiarias de medidas cautelares	Comunidades negras y afrocolombianas beneficiarias de medidas cautelares
1	Resguardo Alto Andágueda- Chocó	Consejo comunitario Alto Mira y Frontera- Nariño
2	Kanalitojo- Vichada	Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera- Nariño
3	Resguardo Caño Ovejas – Meta	La nueva Esperanza del Hoyo- Cauca
4	Resguardo de Menkue, Misaya y la Pista- Cesar <sup>29</sup>	Consejo Comunitario renacer Negro- Cauca
5	Resguardo Iroka- Cesar	Consejo Comunitario de La Toma- Cauca
6	Sujeto colectivo de la zona de Telembi- Awa- Nariño	Consejo Comunitario Pedeguita y Mancilla- Chocó
7	Resguardo Unido U’wa- Boyacá, Santander y Norte de Santander	Consejo Comunitario la Larga y Tumaradó- Chocó
8	Comunidad Tugueka- La Guajira	Cocomopoca- Chocó
9	Resguardo colonial San Lorenzo – Caldas	Consejo Comunitario Río Yurumanguí- Valle del Cauca
10	Resguardo Chidima Tolo y Resguardo Pescadito- Chocó	Zanjón de Garrapatero- Cauca
11	Comunidad de Kawinanae- Meta <sup>30</sup>	

**Fuente:** DP con información de URT, 2016

Por otra parte, la ruta étnica de protección de derechos territoriales que se encuentra establecida en el artículo 150 del Decreto Ley 4633 de 2011, pues para la población negra y afrocolombiana ya estaba establecida como medida de protección en el auto 005 de 2009<sup>31</sup>, es un mecanismo administrativo de carácter tutelar que adelanta la URT, con el fin de prevenir afectaciones territoriales o, una vez consumadas, facilitar la restitución y formalización al constituirse como prueba sumaria previa al inicio de los trámites de restitución. De acuerdo con información suministrada por la URT, actualmente hay 6 territorios protegidos bajo el procedimiento de ruta étnica:

<sup>29</sup> La interposición de esta medida cautelar se realizó en coordinación con la ONIC en su etapa judicial.

<sup>30</sup> Esta medida cautelar fue interpuesta por la Defensoría del Pueblo Regional Meta y se encuentra en etapa judicial.

<sup>31</sup> “Para la protección de los territorios colectivos constituidos o no, pero que son ocupados ancestralmente – exista o no solicitud de titulación -, se ordenará al Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social, poner en marcha, a más tardar el 30 de octubre de 2009, la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio. La aplicación de esta ruta será obligatoria en situaciones de desplazamiento masivo, cuando la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales. Igualmente, esta ruta de protección deberá ser aplicada cuando los informes y análisis de las autoridades sobre la evolución de la situación de orden público señalen un riesgo particular para las comunidades afrocolombianas en determinadas regiones. Para ello podrán apoyarse en la información del Observatorio de Derechos Humanos y DIH del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República.” Auto 005 de 2009

**Tabla 3.4**  
**Territorios protegidos bajo el procedimiento de Ruta Étnica**

Resguardo	Departamento	Procedimiento Administrativo que adelanta	Tipo de Territorio	Acción gestionada por la URT – DAE ante entidades competentes
Asociación de comunidades unidas de los Ríos Isana y Surubi” (ACURIS ÑAMEPACO)	Vaupés – Guainía	Corrección literal de linderos de la Resolución de constitución	Zona de Reserva Forestal Ley 2° de 1959	Inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria
Catalaura – La Gabarra	Norte de Santander	Ampliación y saneamiento	Parque Nacional Natura Motilón Barí, zona de Reserva Forestal, Baldíos	Inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria
Motión – Bari	Norte de Santander	Ampliación	Parque Nacional Natura Motilón Barí, Zona de Reserva Forestal, Baldíos	Inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria
Monilla Amena	Putumayo	Constitución	Baldíos	Inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria.
Pastos – Nuevo Horizonte	Putumayo	Ampliación	Zona de Reserva Forestal, Ley 2° de 1959	Inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria.
Caso Hitnú (comunidades San José del Ipa, La VoráGINE, Cuiloto Marrero)	Arauca	Constitución, Ampliación y Saneamiento	Zona de reserva forestal, Ley 2° de 1959	

**Fuente:** DP con información de URT

Sobre la ruta de protección étnica, cabe resaltar que de los procedimientos contemplados para la protección de los derechos territoriales consiste en la anotación de la medida de protección en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios. Esta medida por lo tanto, está destinada a facilitar la restitución y formalización de los territorios a través de la posterior interposición de una demanda de restitución, dentro de la cual constituirá una

prueba sumaria, como se encuentra explícito en el artículo 150 del Decreto Ley 4633 de 2011.

La Ruta Étnica también puede prevenir la formulación de actos administrativos que agraven o dificulten la resolución de conflictos por la titulación o formalización de los predios en proceso de restitución y que, a pesar de sus limitaciones, puede también jalonar la implementación de la caracterización de afectaciones territoriales, necesaria para la interposición de una demanda de restitución de derechos territoriales.

Para adelantar este procedimiento, la DAE- URT creó la “mesa interinstitucional de Ruta Étnica” en el segundo semestre de 2014, en la cual participan la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Regionales- ORIP, la Superintendencia de Notariado y Registro, el antiguo INCODER y el IGAC. De acuerdo con funcionarios de la URT, la principal dificultad para la articulación y puesta en funcionamiento de la ruta étnica es el incumplimiento de los tiempos establecidos en el artículo 150 del Decreto por parte del INCODER y el IGAC, relacionados con la determinación del área del territorio a titular, ampliar, sanear o clarificar, condición fundamental para los procesos administrativos de titulación, ampliación, saneamiento o clarificación.

## **3.2 Seguimiento a las medidas cautelares interpuestas a favor de grupos étnicos**

### **3.2.1 Kanalitojo**

**Foto 3.1**

**Actividad de verificación del Plan de Acción para la comunidad indígena de Kanalitojo**



**Fuente:** DP, 2016

La medida cautelar a favor de la comunidad indígena de Kanalitojo, ubicada en zona rural del municipio de Puerto Carreño, Vichada y compuesta por los pueblos Sikuni, Sáliva y Amorúa, fue promulgada el 10 de febrero de 2014 por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio. La URT solicitó la protección urgente de los derechos territoriales de esta población indígena, pues ésta se encontraba a punto de ser desalojada de su territorio ancestral debido a una querrela policiva interpuesta por un colono, que habría comprado en el año 2008 las mejoras a otro colono. De acuerdo a lo planteado por la Unidad de Tierras, este colono habría llegado al territorio en el año 1995 a desconocer los linderos establecidos entre la comunidad y el señor Pablo Pava, ciudadano venezolano con quien los indígenas habían establecido acuerdos verbales con relación a la tenencia y uso y aprovechamiento del predio Curazao.<sup>32</sup>

La dilación del INCODER para dar respuesta a la solicitud de legalización del territorio, realizada por la comunidad en el año 2005 fue un factor que permitió la invasión del territorio por parte de terceros y la posterior adjudicación de varios lotes a estos, por parte de la dirección territorial Vichada, y no es sino hasta el año 2013 que el Instituto realiza el estudio socioeconómico para la constitución del resguardo Kaliwirrinae, en el cual se recomienda a la subgerencia de tierras del INCODER gestionar la recuperación de baldíos sobre las 570 ha y 9000 m2 solicitados por los indígenas en el año 2005.

En el marco de las actuaciones realizadas por la comunidad y sus líderes para la protección y recuperación de sus derechos territoriales, surgieron amenazas de grupos paramilitares para que la comunidad abandonara su territorio ancestral, lo que ocasionó el desplazamiento de varios indígenas hacia Venezuela y al basurero municipal de Puerto Carreño. En el marco de esta situación, en febrero de 2013 fueron quemados los cultivos de la comunidad y de acuerdo al testimonio de varios de sus miembros, hombres armados entraron al territorio diciéndoles que de no dejar la zona, serían asesinados. La comunidad en ese contexto, contrariamente a lo que se esperaría, fue presuntamente discriminada y rechazadas sus peticiones de protección, por la institucionalidad local y particularmente por la Inspección de Policía, la Procuraduría Regional y la Defensoría Regional.

Dada la situación de urgencia y la gravedad de estos hechos y otros, el Juzgado Primero de Restitución de Tierras de Villavicencio adoptó varias medidas de protección de los derechos territoriales de la comunidad indígena, aclarando la imposibilidad de revocar los actos administrativos proferidos por el INCODER- Vichada, relativos a la titulación de baldíos a terceros ajenos a la comunidad, puesto que esta medida tendrá que definirse a través de una sentencia de restitución de tierras. En relación con este hecho, y adicional a la orden

---

<sup>32</sup> La información relativa a los hechos victimizantes padecidos por la comunidad de Kanalitojo, son tomados del auto de medidas cautelares 2014-00001 del 10 de febrero de 2014.

de suspensión del proceso de desalojo, dentro de la medida se ordenó a la URT iniciar la caracterización del territorio para la instauración de la demanda y así mismo se ordenó a la UARIV la caracterización de daños y afectaciones para iniciar el proceso de reparación colectiva.

Se ordenó igualmente a la administración municipal y a la Gobernación diseñar e implementar un plan de acción para atender la situación social y económica de la población así como las condiciones inhumanas en las que viven miembros de la comunidad y se ordenó a la UNP concertar con la comunidad medidas de protección y en caso de ser necesario adelantar un estudio de riesgo.

Frente a las últimas ordenes, la Defensoría del Pueblo ha podido constatar graves dificultades para el cumplimiento por parte de las entidades concernidas, lo que implica la prevalencia de una grave situación en materia de seguridad alimentaria, acceso a agua potable, educación, salud, entre otros. Lo anterior responde en parte a la falta de idoneidad del mecanismo mediante el cual las entidades que conforman el Comité de Justicia Transicional han diseñado y hecho seguimiento al plan de acción ordenado. Frente a este hecho la Defensoría ha evidenciado el incumplimiento de la orden décima de la medida, la cual dispone para el seguimiento al cumplimiento de las órdenes lo siguiente: *“ordénase a las autoridades y entidades públicas a las que se les dio órdenes perentorias rindan un informe bimensual sobre las acciones concretas que hayan realizado en punto a garantizar la protección especial a la mencionada comunidad indígena Kanalitojo perteneciente a Puerto Colombia, municipio de Puerto Carreño, Vichada, para hacer cesar los daños al territorio colectivo objeto de la medida.”*

Lo que ha venido sucediendo en los Comités de Justicia Transicional es que la Procuraduría Regional, acusada de cometer actos discriminatorios hacia la comunidad indígena<sup>33</sup>, coordina el seguimiento al cumplimiento del plan de acción y elabora los informes bimensuales, quedando el seguimiento del avance del plan sujeto al criterio de una sola entidad, mientras prevalecen problemáticas como la falta de acceso a agua potable debido al no funcionamiento del pozo construido por la Gobernación ni de la moto bomba; la no construcción ni adecuación del aula escolar ni el avance para garantizar los procesos etnoeducativos por parte de la Secretaría de Educación Departamental, quien aduce la imposibilidad de realizar intervenciones físicas en el territorio al no estar definida la titularidad de este.

Adicional a lo anterior la comunidad ha manifestado el fracaso del proyecto de generación de ingresos implementado por el ICBF en tres hectáreas del territorio, pues fue un proyecto

---

<sup>33</sup> La acusación de actos de discriminación en contra de la comunidad indígena de Kanalitojo recayó tanto en el ex Procurador Regional, como en el ex Defensor Regional.

que no contó con la capacitación necesaria a la comunidad, ni con los equipos técnicos y químicos para su sostenimiento. Lo anterior contribuye al hecho de que la comunidad indígena continúe teniendo que desplazarse al basurero municipal para conseguir comida, no teniendo en su territorio agua para consumo humano, ni proyectos productivos que permitan avanzar en el tema de seguridad alimentaria. Por lo anterior hay que afirmar que persiste la situación de extrema vulnerabilidad de la población indígena de la comunidad de Kanalitojo y particularmente la de los niños y niñas y la de los adultos mayores.

Frente al caso, la Defensoría ha evidenciado que a pesar de que la institucionalidad local ha concurrido a los espacios de los CJT convocados para tratar el asunto y han avanzado en la formulación de compromisos y planes para la implementación de las órdenes, el accionar de las instituciones ha carecido de enfoque diferencial étnico, lo que sumado al hecho de que no existan proyectos, planes o programas en entidades como el ICBF, la Alcaldía y la Gobernación, destinados a la atención diferenciada de comunidades étnicas víctimas, imposibilita que se generen acciones eficaces para avanzar en la restitución de los derechos territoriales de la comunidad de Kanalitojo y que repercutan en la cotidianidad de la comunidad.

De hecho se puede afirmar que las instituciones ordenadas en el auto, a excepción de la URT y la UARIV, han respondido de manera improvisada a las órdenes del Juez de restitución de Tierras, pues no cuentan con mecanismos de respuesta institucional acordes a lo estipulado en los Decretos Ley, ni con funcionarios sensibilizados en derechos étnicos, lo que contribuye a la revictimización de la comunidad y a la perpetuación de actitudes discriminatorias.

### **3.2.2 Pedeguita y Mancilla**

El Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla, ubicado en jurisdicción del municipio de Riosucio Chocó, cuenta con protección territorial según medidas cautelares adoptadas en el mes de junio de 2015 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia, en decisión de segunda instancia.

La solicitud de medidas cautelares presentada por la Defensoría del Pueblo en el año 2014 se realizó ante la urgencia y necesidad de proteger el territorio de terceros ocupantes, de proyectos agroindustriales que pretendían ser desarrollados en el territorio colectivo, así como la tala indiscriminada de bosque y la venta de porciones del mismo.

Actualmente se han llevado a cabo tres audiencias de seguimiento por el Juez Primero de Tierras de Quibdó, a quien el Tribunal otorgó competencia para el seguimiento y verificación del cumplimiento de las órdenes expuestas.

Las órdenes dadas pasan por la protección jurídico administrativa de suspensión de desalojos y de procesos de restitución individuales, así como la inscripción de la medida

cautelar en la Oficina de Instrumentos Públicos, protección que se refuerza, toda vez que preexiste la legal sobre la inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad, propias de los títulos colectivos; la protección ambiental del territorio con la suspensión de licencias de aprovechamiento de recursos maderables; la creación de un plan para la reforestación del territorio y un plan de protección para la comunidad y sus líderes.

En el seguimiento que ha realizado la Defensoría sobre el cumplimiento a la medida cautelar, se pudo observar la persistencia de ventas irregulares de partes de territorio, la llegada de nuevos pobladores al Consejo Comunitario y la prohibición de que personas que pertenecían al territorio y que fueron desplazadas forzosamente, retornen.

Esto debe ser analizado bajo la problemática de representatividad que existe al interior del Consejo Comunitario, la cual es de conocimiento del Ministerio del Interior y del Juez de Restitución. La Defensoría ha insistido en los diferentes espacios en los que ha participado en que la falta de resolución de fondo de dicha problemática ha permitido que las ventas ilegales e irregulares sigan permaneciendo y expandan más la brecha entre los diferentes sectores del Consejo Comunitario. Existen denuncias por parte de pobladores del Consejo sobre la responsabilidad que tienen las personas que fueron registradas por la Alcaldía de Riosucio como las actuales autoridades étnicas, en la venta del territorio y el repoblamiento del mismo.

En el mes de enero del año 2016, como lo advirtió la Defensoría en su momento, se realizaron dos procesos electorarios, repitiendo la escena de hace dos años atrás, que ha mantenido la división al interior de las comunidades. Sobre el último proceso electoral cursa igualmente una impugnación sobre la que no se ha podido tener información a pesar de las constantes solicitudes realizadas a la Alcaldía de Riosucio. Actualmente no se conoce el estado del recurso, ni si el mismo fue enviado o no a la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior para ser resuelto, lo que agrava más la problemática.

Esta situación ha generado la tergiversación y mala interpretación de lo establecido en las órdenes del Auto de Medidas, de tal forma que hace parecer la protección como un obstáculo para el desarrollo de las actividades productivas propias de las comunidades; este argumento es reforzado por terceros interesados en el territorio que aumentan la desinformación y las tensiones internas entre los pobladores.

Es importante recordar que históricamente este Consejo Comunitario, así como los de La Larga y Tumaradó y Curvaradó, cuentan con una historia de poblamiento y construcción organizativa, diferente a las de los Consejos Comunitarios de la Costa Pacífica, toda vez que desde su mismo proceso organizativo, hubo coexistencia de comunidades negras y campesinas, que establecieron lazos comunitarios sobre la base de un territorio que demandaba la protección especial, de los grupos armados que tenían intereses sobre el mismo.

Después del desplazamiento y el retorno parcial de algunas familias, los lazos comunitarios fueron rotos y la relación con el territorio fue abruptamente sesgada, de tal manera que los terceros interesados en la imposición de cultivos de gran extensión y de proyectos ganaderos, fueron argumentando la adquisición de derechos reales sobre el mismo, a través de posesiones o ventas forzadas por miembros de las familias que tenían posesión en el territorio. Esta situación se sigue perpetuando en la actualidad y a pesar de tener una protección reforzada por las medidas cautelares decretadas, su interpretación errónea y la falta de solución del problema de representatividad, está permitiendo que el despojo se siga consolidando.

Es necesario entonces que la mirada de protección del territorio, sea analizada a la luz de los problemas existentes en cada comunidad, para el caso concreto sobre la representatividad, toda vez que la administración del territorio que está en manos de las autoridades étnicas, es transversal a la protección de los demás derechos que en él tienen desarrollo.

La comprensión y el alcance del territorio para las comunidades étnicas no deben ser entendidos como un componente del conjunto de derechos, sino como la base para que la vida, la integridad cultural, la autonomía, la autodeterminación y soberanía, propias de los grupos étnicos, tenga asidero.

A pesar que las medidas administrativas se han cumplido, la realidad de los territorios es que persiste la presencia de actores armados como las AGC, que desde el mes de septiembre de 2015 inició una arremetida fuerte en la zona, consolidada a comienzos del año 2016<sup>34</sup>, cuando la población civil tuvo que desplazarse nuevamente. Esto ha generado un ambiente propicio para el despojo, de tal forma que el avance del proceso de restitución de derechos territoriales que ha puesto en marcha la URT, no tendrá resultado en la medida en que no existan garantías para que la población retorne a sus lugares de origen.

La protección de los líderes que impulsan procesos de restitución y protección al territorio debe ser contemplada bajo la óptica del contexto social, territorial y geográfico propias de la región; además de la presunción de riesgo ya existente en la normatividad para la población reclamante de tierra, ésta debe analizarse bajo el entendido de sus problemáticas propias como resultado de los matices inherentes al conflicto armado, de tal forma que no se interprete de manera inadecuada el riesgo que sobre la población, generan los procesos de reclamación y protección al territorio, si no que el análisis de riesgo refleje las consecuencias propias del conflicto.

---

<sup>34</sup> Nota de Seguimiento No. 001 de 2016

### **3.3 Seguimiento a las sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de grupos étnicos**

Hasta el momento sólo han sido proferidas tres sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de grupos étnicos:

- La Sentencia 007 de septiembre 2014 del Tribunal Superior de Antioquia, a favor de los indígenas Embera Katío del resguardo del Alto Andágueda (Bagadó, Chocó)
- La Sentencia 071 de julio de 2015 del Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, a favor de las comunidades del Consejo Comunitario Renacer Negro (Timbiquí, Cauca)
- La Sentencia 010 de abril de 2016 del Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, a favor de las comunidades del resguardo Embera-Dobida Dogibi, territorio ancestral Eyáquera

En este informe se presenta el resultado del seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República a las dos primeras, toda vez que apenas se está dando inicio al seguimiento de la Sentencia a favor de las comunidades del territorio ancestral Eyáquera.

Por otra parte, se hace especial énfasis en la sentencia a favor de las comunidades del Alto Andágueda (Bagadó, Chocó), toda vez que se van a cumplir dos años desde su expedición siendo la sentencia de restitución étnica más antigua y la que más extensión protege. Adicionalmente esta sentencia resulta ser un caso emblemático en cuanto a la complejidad de los hechos y situaciones que dieron lugar a una fuerte victimización del pueblo indígena Embera Katío. Por estas razones, el análisis del caso del Alto Andágueda brinda elementos claves para la comprensión de las principales dificultades y debilidades del Estado y de los entes gubernamentales para garantizar el avance integral de los procesos de restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas.

#### **3.3.1 Alto Andágueda**

La Sentencia 007 de 2014 fue el primer fallo judicial de restitución de derechos territoriales a favor de pueblos indígenas. Por ello, constituye un referente tanto para la institucionalidad como para las organizaciones indígenas en el camino hacia el restablecimiento de derechos de los pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado.

La Defensoría del Pueblo, además de encontrarse directamente compelida en las órdenes judiciales plasmadas en la sentencia en mención, ha cumplido con su rol constitucional y legal de defensa, promoción y divulgación de los Derechos Humanos en el país, haciendo el

seguimiento al cumplimiento de lo establecido por el tribunal desde el territorio y dando un valor especial al sentir de los ciudadanos, quienes evalúan desde su realidad si las medidas adoptadas se traducen en derechos efectivamente disfrutados. Por su parte, la Contraloría General de la República, en virtud de sus funciones de control fiscal y lucha anticorrupción, ha hecho seguimiento a la asignación e inversión de recursos por parte de las entidades responsables del cumplimiento de las órdenes.

En ese sentido, para el seguimiento al cumplimiento de esta Sentencia se han tenido en cuenta las siguientes fuentes de información:

- Visitas al territorio del Alto Andágueda
- Reuniones con la población Embera Katío
- Mesas de trabajo interinstitucional
- Respuestas de las entidades a los requerimientos de información hechos por ambas entidades
- Informes de seguimiento presentados al Tribunal Superior de Antioquia

Estas fuentes de información han sido contrastadas entre sí a fin de comprender no sólo el nivel de cumplimiento de las órdenes sino su traducción en el Goce Efectivo de los Derechos Territoriales del Pueblo Embera Katío.

### **3.3.1.1 Contexto**

La Sentencia 007 de 2014 fue proferida a favor de las comunidades Embera Katío del resguardo Tahamí del Alto Andágueda, el cual consta de 56.405 hectáreas que pertenecen a 34 comunidades, de las que hacen parte aproximadamente 1.700 familias que suman cerca de 7.200 personas. Este resguardo constituye el 50% del área del municipio de Bagadó (Chocó) y el 67% de su población total.

Durante décadas, el resguardo del Alto Andágueda ha sido escenario del conflicto armado como corredor de grupos armados ilegales y también como territorio de disputa entre diferentes actores –legales e ilegales– por los recursos mineros que alberga el territorio. Lo anterior sumado a la ausencia histórica del Estado, ha derivado en el desplazamiento masivo de centenares de personas hacia diferentes partes del país.<sup>35</sup>

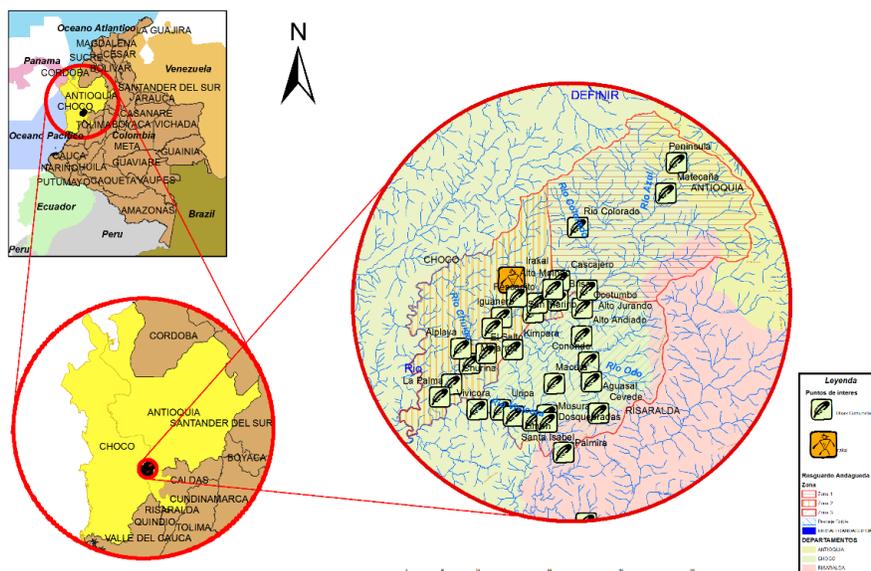
En 2000 el desplazamiento alcanzó su punto más alto. Muchas de las familias Embera Katío que habían salido del Alto Andágueda fueron a vivir a las zonas de tolerancia de Bogotá y

---

<sup>35</sup> La UARIV ha reportado presencia de población originaria del Alto Andágueda en las ciudades de Bogotá, Manizales, Medellín, Andes (Antioquia), Pereira, Pueblo Rico, Armenia y Cali. Acta de reunión de seguimiento a la Sentencia de Restitución de Derechos Territoriales del Resguardo Embera Katío del Alto Andágueda, 22 de febrero de 2016.

Medellín, en donde la precariedad de la situación las llevó a prácticas como la mendicidad y la prostitución, frecuentemente como víctimas de la trata de personas.

**Mapa 3.1**  
**Ubicación del resguardo del Alto Andágueda**



En 2013, luego de la expedición de una serie de autos de la Corte Constitucional y de protestas de la población Embera Katío desplazada ante la falta de atención de parte de las entidades responsables, logró construirse, en un espacio de articulación interinstitucional en el que tuvieron asiento las autoridades indígenas y la ONIC, el Plan de Retorno para los Embera Katío desplazados en Bogotá. En diciembre de 2013, la UARIV coordinó el retorno de 57 familias que estaban desplazadas en Bogotá y con ellas se dio inicio a la ejecución de dicho Plan.

Entre tanto el resguardo fue sujeto de medidas cautelares y la URT, en representación de las comunidades del Alto Andágueda, dio trámite a la demanda de restitución derechos territoriales. En septiembre de 2014, el Tribunal Superior de Antioquia falló a favor de las comunidades y, como parte de las órdenes impartidas a diferentes entidades, incorporó el Plan de Retorno, bajo el entendido de que la restitución de derechos territoriales implica, entre otras cosas, el principio de dignidad, como condición fundamental para el retorno, tal como lo establece el Decreto Ley 4633 de 2011.

Sin embargo, a casi dos años de la promulgación de la Sentencia, muchas de las órdenes incluidas en el Plan, siguen sin cumplirse o se están cumpliendo de manera inadecuada, por

lo cual la mayoría de familias desplazadas sigue sin retornar y se han presentado nuevos desplazamientos, incluso de familias que ya habían retornado: la comunidad Embera Katío continúa desplazándose a ciudades capitales como Bogotá, Medellín y Pereira, en donde viven en condiciones de extrema pobreza, dedicándose a la mendicidad, en muchos casos, víctimas de la trata de personas.

Sólo en el caso de Bogotá, entre noviembre de 2015 y enero de 2016 se registró el desplazamiento de 271 personas del resguardo, en su mayoría mujeres y menores de edad. En el marco de la labor defensorial, miembros de la población desplazada expresaron en las jornadas de atención a la emergencia que, dado que las instituciones no han dado cumplimiento a la Sentencia 007 de 2014 y que las condiciones de vías (carreteras), comunicación, salud, educación, proyectos de vivienda, alimentación y seguridad no han mejorado en territorio para garantizar su retorno, las familias se desplazan ante la información de que en las ciudades se brindan mejores beneficios y oportunidades.

Un factor adicional señalado por estas personas es que algunos de sus líderes incitan el desplazamiento de las comunidades para obtener lucro de las ayudas dispuestas para atender la situación humanitaria y de los ingresos generados por el trabajo y mendicidad de esta población. La gravedad de esta situación reside en que la garantía efectiva de los derechos de los pueblos indígenas y, con mayor razón, de sus víctimas conlleva corresponsabilidades para las autoridades indígenas, principio incluido por la Honorable Magistratura al establecer en las órdenes, responsabilidades a cargo de las autoridades indígenas de las tres zonas del Resguardo del Alto Andágueda, que incluyen el deber de facilitar a las entidades del Estado concernidas, información veraz con el fin de que éstas cuenten con los insumos que permitan cumplir de forma efectiva sus deberes en relación con las órdenes.

Actualmente (agosto de 2016) la UARIV, junto con entidades de Antioquia y Bogotá, prepara el retorno de 60 familias desplazadas en Bogotá y 58 desplazadas en Medellín. Esto es, más del doble de las que retornaron en 2013. Evaluar el cumplimiento de la Sentencia y las condiciones para garantizar la dignidad para este retorno es, pues, un asunto prioritario.

En visita interinstitucional realizada al resguardo en agosto de 2016 con el objetivo de verificar las condiciones para el nuevo retorno<sup>36</sup>, la CGR pudo establecer que las comunidades del Alto Andágueda siguen en un estado de alta vulnerabilidad que pone en riesgo su permanencia en el territorio: alta incidencia de enfermedades respiratorias y EDA, sin que haya mejorado en absoluto la atención en salud que reciben las comunidades; falta

---

<sup>36</sup> La visita contó con la participación de la UARIV, la Secretaría de Salud Departamental del Chocó, la Alcaldía de Bagadó, la Alcaldía de Medellín, la Defensoría del Pueblo territorial Antioquia y la Contraloría General de la República.

de seguridad alimentaria y nutricional; falta de acceso a agua potable y precarias condiciones de vivienda y debilidad organizativa de las autoridades indígenas.

Puede decirse entonces que, si bien es cierto que las condiciones de seguridad han mejorado,<sup>37</sup> en el resguardo siguen sin establecerse las condiciones para garantizar el Goce Efectivo de Derechos de la población. Como se mostrará a continuación, esta situación se relaciona con la forma en que las entidades han respondido a sus obligaciones en el marco de la Sentencia, pues si bien todas ellas han realizado acciones para cumplir con lo ordenado, esto no necesariamente ha redundado en la solución de los problemas que ponen en riesgo la supervivencia de las comunidades.

En el siguiente apartado se presentará el seguimiento realizado al cumplimiento de las órdenes que inciden más directamente en la sostenibilidad del retorno.

### **3.3.1.2 Estado de cumplimiento de la Sentencia**

#### ➤ Órdenes en Salud

Según la Secretaría Municipal de Salud, durante 2016 la principal causa de morbilidad en el resguardo ha sido la malaria, con 2.051 casos, seguida por Enfermedad Diarréica Aguda (EDA) e Infección Respiratoria Aguda, todas estas relacionadas con los problemas de acceso a vivienda y saneamiento básico. Aunque con menor incidencia, llama la atención el brote de enfermedades casi erradicadas en Colombia gracias a la vacunación, como la tuberculosis y la tosferina.

Esta misma entidad, reporta 6 muertes en el resguardo (5 de ellas de menores de dos años) durante el trimestre comprendido entre abril y junio de 2016: dos por malaria, una por IRA, una por EDA, una por deshidratación y otra por tuberculosis. Sin embargo, no existen cifras oficiales confiables sobre los niveles de morbilidad y mortalidad en el resguardo, pues las entidades se limitan a registrar los casos conocidos por los prestadores del servicio y éstos no tienen presencia en todo el territorio. Por su parte, las autoridades indígenas afirman que el número de muertes de niños es muy superior al que manejan las entidades y dicen estar recogiendo esta información, pero no cuentan con ninguna asistencia o acompañamiento técnico para garantizar la fiabilidad de la información. A su vez, las entidades de salud responsabilizan a las autoridades indígenas por este vacío de información.

Las órdenes en salud consignadas en la Sentencia apuntan a acciones en tres frentes: i) la afiliación al régimen subsidiado en salud; ii) la construcción, adecuación y dotación de

---

<sup>37</sup> En la actualidad, el municipio de Bagadó en su conjunto cuenta con concepto positivo de seguridad

infraestructura en las tres zonas del resguardo y iii) la definición y puesta en marcha de unidades móviles de salud que atiendan a todas las comunidades del resguardo “en materia de promoción, prevención, vacunación, evaluación nutricional y atención médica”. Adicionalmente, el Auto 025 de 2015 ordenó al Ministerio de Salud vincularse al cumplimiento de estas órdenes e informar sobre sus gestiones para asegurar el acceso a la salud de las comunidades del resguardo.

La afiliación de las familias al régimen subsidiado aún no es universal y, aunque las unidades móviles del ICBF han identificado al menos 321 personas (entre ellos 218 niños) sin identificación (y, por tanto, sin posibilidad de acceder a la oferta institucional), ninguna de las entidades involucradas en estas órdenes ha coordinado acciones para resolver la situación.

En cuanto a la construcción de infraestructura, la Sentencia ordenó la adecuación y dotación del único puesto de salud existente en el resguardo<sup>38</sup>, la construcción y dotación de otros dos puestos de salud (uno en zona 2 y otra en zona 3) y la dotación del puesto de salud ubicado en la comunidad de Ágüita, el más cercano a varias de las comunidades del resguardo. La responsabilidad en el cumplimiento de esta orden se divide entre la alcaldía, quien debe presentar los diseños de los puestos a construir, la administración departamental, que debe dar los recursos para dos de los tres puestos de salud, y el Ministerio de Salud y Protección Social, quien da la viabilidad técnica y, además, se comprometió a dar los recursos para uno de los puestos de salud.

Hasta el momento el avance en el cumplimiento ha sido mínimo, pues durante todo 2016 el proceso se estancó en la fase de diseños. En febrero de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la inviabilidad del proyecto presentado por la administración municipal a través de la Secretaría Departamental de Salud, por sobrecostos en el mismo. Desde mayo, los entes territoriales<sup>39</sup> solicitaron reiteradamente la asistencia técnica del Ministerio para hacer los ajustes pertinentes, pero el Ministerio consideraba cumplida dicha asistencia enviando el listado de documentos requeridos y los planos de un puesto de salud tipo. Sólo hasta la primera semana de agosto de 2016, después de dos requerimientos de la CGR en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia y de varias solicitudes de asistencia técnica por parte del municipio y del departamento, un funcionario del Ministerio se hizo presente en Quibdó para prestar dicha asistencia. A la fecha de la entrega de este informe, la administración municipal no ha finalizado el ajuste de los diseños para enviar de nuevo el proyecto al Ministerio.

---

<sup>38</sup> Este puesto de salud está ubicado en la zona 1 del resguardo, en la comunidad de Aguasal

<sup>39</sup> Es importante tener en cuenta que en enero de 2016 hubo cambio de administración departamental y municipal

Finalmente, la definición y puesta en marcha de unidades móviles de salud ha sido muy limitada tanto por problemas de coordinación entre las entidades responsables, como por el alcance del servicio que se presta en el resguardo. La entidad encargada de prestar los servicios de salud en el Alto Andágueda es la EPS Barrios Unidos, entidad que contrata a la IPS indígena Santa para atender a la población del Alto Andágueda. Esta última está operando en el resguardo desde abril de 2016, luego de que las autoridades indígenas demandaran a la EPS para que les prestara los servicios a través de IPS Santa en vez de IPS UNISANAR que era la entidad contratada para ese efecto. La IPS Santa presta los servicios de salud con los recursos que se describen en la Tabla 3.5.

**Tabla 3.5**  
**Recursos disponibles para la atención en salud en el resguardo Alto Andágueda**

Lugar e infraestructura	Personal	Área de cobertura
Zona 1, comunidad de Aguasal, Puesto de salud en concreto. Cuenta con consultorio médico, consultorio odontológico y laboratorio con microscopio. Instalaciones deterioradas	1 médico, 1 bacterióloga, 1 odontólogo, enfermera jefe, 2 auxiliares de enfermería, 1 traductor, 1 promotor de salud	Cubre las 34 comunidades del resguardo
Zona 2, comunidad de Paságueda Los servicios se prestan en una casa de madera sin adecuación específica para prestar servicios de salud	2 enfermeras 2 auxiliares de enfermería 4 promotores de salud	Cubre las 16 comunidades de Zona 2
Zona 3, comunidad de Cavedé No cuenta con ninguna infraestructura	1 auxiliar indígena	Cubre las 6 comunidades de zona 3

Fuente: CGR con datos de IPS Santa

El acceso a los servicios que presta la IPS es muy limitado, no sólo por los recursos disponibles sino porque incluye muy pocas actividades de atención extramural, por lo que no llega a todas las comunidades del resguardo. Como puede verse en la Tabla 3.5, sólo el puesto de salud de Aguasal cuenta con médico y éste no es reemplazado en sus días de descanso. Por otra parte, aunque en principio este puesto de salud presta el servicio a todo el resguardo, para las comunidades que no son adyacentes a la de Aguasal, incluso de la misma zona 1, esto es muy difícil en la práctica pues la geografía quebrada del resguardo y las condiciones climáticas de alta pluviosidad implican largas y difíciles caminatas entre una comunidad y otra, situación que se hace aún más penosa para personas enfermas.

Por otro lado, la IPS no cuenta con ninguna clase de servicio de ambulancia que permita el traslado de los enfermos de mayor complejidad a cabeceras municipales en donde puedan recibir una atención más especializada. En esas condiciones, son los mismos parientes y

vecinos de las comunidades quienes se turnan para cargar a hombros a los enfermos en el intento de salvarles la vida.

Para responder a la crisis humanitaria que conlleva la precariedad de esos servicios, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Secretaría de Salud Departamental, han coordinado la realización de tres Brigadas Móviles de Salud desde abril de 2015, tal como se expone en la Tabla 3.6.

**Tabla 3.6**  
**Brigadas Móviles de Salud realizadas en el resguardo del Alto Andágueda 2015-2016**

Entidad financiadora	Operador	Fecha	Recursos invertidos
Ministerio de Salud	Hospital Ismael Roldán	Abril de 2015	No informa
Secretaría de Salud Departamental	IPS UNISANAR	Diciembre de 2015	\$518.500.000
Ministerio de Salud y Protección Social	Hospital Ismael Roldán	Junio de 2016	\$381.601.000

Fuente: CGR con información de Secretaría de Salud Departamental y Ministerio de Salud y Protección Social

La primera de estas brigadas tuvo lugar en varios municipios del Chocó y, por problemas de orden público de ese momento, no cubrió todas las zonas del resguardo. La segunda es reconocida por las comunidades y sus autoridades propias, como la más adecuada a las necesidades de la población. Cubrió todas las comunidades del resguardo y contó con una misión helicoportada que permitió el traslado de enfermos de gravedad a hospitales; fue operada por la IPS UNISANAR, que en ese momento era quien prestaba los servicios de salud en el resguardo.

Sobre la tercera y última brigada de salud, en una visita de terreno realizada por la CGR en agosto de 2016, las autoridades indígenas expresaron su queja, no sólo porque no cubrió a todas las comunidades, sino porque no contó con todo el personal y los servicios requeridos. Llama la atención en especial la queja de que el personal médico suministró medicamentos sin fórmula médica, con prescripción verbal hecha en español, en comunidades donde la mayor parte de la población no comprende bien este idioma. La Secretaría de Salud Departamental había sugerido al Ministerio que operara la brigada a través de la IPS Santa, para aprovechar su conocimiento del territorio y su presencia allí, pero el Ministerio insistió en que debía contratarse a una entidad pública por lo que operó la brigada a través del Hospital Ismael Roldán de Quibdó.

Es importante recordar que a finales de 2015 las entidades responsables de garantizar la atención en salud de las comunidades acordaron que en 2016 se harían 4 de estas brigadas móviles, compromiso que evidentemente no se está cumpliendo. Esto, sumado al limitado

alcance de la atención prestada por IPS Santa, no sólo incide en los graves problemas de salud que aquejan a la población indígena sino que les está impidiendo acceder a la oferta institucional, ordenada también en la Sentencia, del programa Más Familias en Acción, pues éste exige la realización periódica de controles de crecimiento y desarrollo para acceder a las transferencias condicionadas que otorga el programa.

➤ Órdenes en Vivienda y Saneamiento Básico

Los problemas de salud de mayor incidencia en el resguardo, tales como malaria, EDA e IRA, están directamente relacionados con la falta de acceso a agua potable y la precariedad de las condiciones de vivienda de la población. El Tribunal Superior de Antioquia ordenó al Banco Agrario y al Distrito Capital la asignación de subsidios para la construcción de 29 viviendas; asimismo, ordenó a la UARIV caracterizar las necesidades de vivienda de todo el resguardo a fin de gestionar posteriormente nuevas viviendas para ir subsanando paulatinamente las necesidades de toda la población y, de igual manera, ordenó al SENA brindar una capacitación en autoconstrucción de vivienda. No obstante, en relación con el acceso a agua potable, el Tribunal no estableció ninguna disposición, aunque ha habido algunas acciones en ese sentido, como se explicará más adelante.

**Foto 3.2**  
**Vivienda comunidad El Salto**



Foto: DP, 2016

El Banco Agrario y el Distrito Capital reunieron recursos no sólo para las 29 viviendas ordenadas sino también para 28 más, para un total de 57 viviendas. Sin embargo, la orden, cuyo plazo era de 6 meses, no se ha cumplido, por un lado, porque no se concertó oportunamente con las comunidades quién iba a ser el operador del proyecto, lo cual

generó un retraso en la contratación y, por otro lado, porque el papeleo solicitado por el Banco Agrario a las familias beneficiarias ha hecho muy dispendioso el trámite, al punto de que la UARIV aún no ha logrado reunir todos los requisitos de todos los beneficiarios, sin lo cual el proyecto no empieza a ejecutarse.<sup>40</sup>El proyecto será ejecutado por la Diócesis de Istmina y las viviendas serán construidas en zona 1 (28 viviendas) y zona 2 (29 viviendas).

**Tabla 3.7**

**Recursos gestionados para la construcción de vivienda en el resguardo del Alto Andágueda**

Entidad financiadora	Subsidio por vivienda	Total para 57 viviendas
Banco Agrario	\$15.300.900	\$872.151.300
Distrito Capital	\$10.200.000	\$581.400.000
Total de recursos gestionados		<b>\$1.453.551.300</b>

**Fuente:** CGR con datos de Banco Agrario

Por otra parte, la UARIV, en convenio con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) ha avanzado en la caracterización de las necesidades de vivienda, aunque este trabajo sólo se ha culminado en la zona 3 del resguardo. En cuanto a la capacitación ordenada al SENA, en agosto de 2015, en una reunión interinstitucional, el Banco Agrario propuso al SENA adelantar la capacitación de forma paralela a la construcción de las viviendas, a fin de que los estudiantes del resguardo aprendieran durante la ejecución de la obra. Sin embargo, en su respuesta a la CGR en julio de 2016, el SENA informó que dicha capacitación no se realizará porque las autoridades indígenas del resguardo le notificaron a la entidad la cancelación del curso porque no se completó el cupo (se presentaron 21 de 30 cupos disponibles para la capacitación) y porque “la comunidad no estaba interesada en este programa de formación”<sup>41</sup>; el SENA ya había contratado el instructor para esta capacitación.

El acceso a agua potable ha sido identificado por la mayor parte de las entidades que intervienen en el resguardo como un problema central que requiere atención inmediata. Por ello, varias entidades, tanto públicas como ONG y organismos de cooperación han incluido dentro de sus intervenciones el suministro de filtros a las familias del resguardo. Sin embargo, se observa que las familias no emplean dichos filtros o les dan otros usos como el almacenamiento de alimentos, lo cual lleva a pensar en la falta de pertinencia cultural de este tipo de acciones, con el correspondiente desperdicio de recursos.

Por otra parte, la Gobernación del Chocó, con recursos del Sistema General de Regalías, adelanta en la actualidad dos proyectos para el acceso a agua potable en el resguardo. El primero de ellos es un proyecto de soluciones alternativas que cubre a 30 comunidades del departamento, cinco de ellas del Alto Andágueda. El proyecto instalará un sistema de

<sup>40</sup> En agosto de 2016 sólo faltaban dos familias por cumplir con todos los requisitos

<sup>41</sup> Respuesta del SENA al requerimiento Rad. 2016EE0082796 de la CGR, 19 de julio de 2016.

recolección de aguas lluvias que serán potabilizadas con un filtro conectado a una tubería que entrará directamente a las casas de los beneficiarios. Este proyecto ha tenido problemas en su ejecución pues en su formulación se estableció una cofinanciación de parte de las comunidades que no fue adecuadamente concertada con ellas. Además, el proyecto recibió concepto técnico negativo por parte del Viceministerio de Aguas por plantear soluciones individuales en comunidades nucleadas, a pesar de lo cual fue aprobado en el OCAD y se encuentra en ejecución. De acuerdo con el contrato suscrito con el operador, deberá terminarse en octubre 2016, llevando agua potable a 269 viviendas, de las cinco comunidades seleccionadas: Iracal, Paságueda, Alto Brisa, Cascajero y Pescadito.<sup>42</sup>

**Foto 3.3**  
**Proyecto de soluciones alternativas de agua potable en proceso de ejecución,**  
**comunidad Alto Brisa**



**Foto:** CGR, 2016

El valor total del proyecto es de \$6.938.714.850 y cubre un total de 4.000 viviendas de doce municipios. Teniendo en cuenta que en el Alto Andágueda se beneficiarán 269 viviendas,

---

<sup>42</sup> Todas estas comunidades pertenecen a la zona 2 y fueron seleccionadas por sus altos índices de mortalidad infantil.

la inversión en el resguardo sería de \$46.662.857, \$173.468 por vivienda<sup>43</sup>. La empresa operadora estima que la vida útil de los filtros instalados es de cinco años.

El segundo proyecto adelantado por la Gobernación es la construcción de sistemas convencionales de acueducto y alcantarillado para 98 comunidades del departamento, cinco de ellas pertenecientes al resguardo: Covedé, Aguasal, Conondo, Curripipí y Cuajandó. Este proyecto ya culminó la etapa de estudios definitivos y la empresa Aguas del Chocó destinó 400 millones de pesos para priorizar la realización de los diseños de los acueductos para las 5 comunidades del resguardo, trabajo que debe adelantarse en el segundo semestre de 2016.

#### ➤ Órdenes en Seguridad Alimentaria y Nutricional

De acuerdo con la política pública de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), ésta es “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”.<sup>44</sup>

El anexo étnico del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019<sup>45</sup>, en cuya elaboración participaron líderes de pueblos indígenas de todo el país, señala como elementos fundamentales de la SAN en pueblos indígenas, “el principio de las cosmovisiones indígenas ancestrales según el cual ser humano y naturaleza hacen parte de un todo o unidad espiritual [...] y la filosofía del “buen vivir”, o vivir en armonía con la Ley de Origen o Ley Mayor de la naturaleza”.<sup>46</sup> Sin embargo, los problemas de acceso a una alimentación adecuada, tanto desde el punto de vista nutricional como cultural, son una constante en muchas comunidades indígenas, situación que tiene múltiples causas: despojo material y simbólico del territorio, confinamiento, abandono estatal o bien inadecuación de las intervenciones estatales, deterioro ambiental, entre otros.

Junto con la atención en salud, uno de los aspectos más críticos de la situación de las comunidades Embera Katío del Alto Andágueda es la incapacidad para autosatisfacer sus necesidades de alimentación y la consecuente dependencia de la asistencia alimentaria que prestan las entidades. Tradicionalmente, estas comunidades practicaban una agricultura

---

<sup>43</sup> Es de señalar que ante esta forma de calcular los costos por vivienda beneficiada, los funcionarios aclaran que, en casos de difícil acceso como el del Alto Andágueda, los costos de transporte de materiales aumentan significativamente la instalación del sistema.

<sup>44</sup> Documento CONPES 113, 2008, p. 27

<sup>45</sup> Ministerio de Salud y Protección Social y FAO, 2015. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. Anexo Étnico*. FAO Colombia.

<sup>46</sup> *Ibíd*em, p. 19

itinerante con cultivos de plátano (primitivo), maíz y chontaduro, entre otros, que complementaban con actividades de caza y pesca. En la actualidad, estas prácticas se mantienen de manera marginal y se suman a la práctica de minería artesanal a través del sistema de barequeo y la recolección de café en época de cosecha en municipios cercanos; estas últimas les permiten disponer de dinero para la compra de alimentos, lo cual ha generado cambios en la dieta de las comunidades.

De acuerdo con testimonios de autoridades indígenas y de hombres y mujeres de las comunidades visitadas, los bombardeos realizados en el resguardo por el ejército en 2012 afectaron radicalmente las actividades de agricultura, caza y pesca, pues fueron realizados en territorios sagrados. Los cultivos, especialmente de maíz y chontaduro, dejaron de prosperar por la aparición de hongos desconocidos por la gente y prácticamente desapareció la fauna de los bosques y los ríos. De esta manera, explican los problemas de autoabastecimiento de las comunidades que derivan en altos niveles de desnutrición, en especial, de la población infantil.

En relación con esta situación, en cumplimiento de la Orden Sexta de la Sentencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) invirtieron \$600 millones para la realización del diagnóstico del impacto de la actividad minera en el territorio y las comunidades del Alto Andágueda,<sup>47</sup> en donde concluyen que la explotación histórica de la mina Dabaibe, ubicada en la zona 2 del resguardo, ha tenido un impacto significativo en el medio abiótico (aguas superficiales), en el medio biótico (fauna) y en el medio socioeconómico, esto último en relación con los conflictos que dicha explotación ha generado históricamente entre las comunidades y al desplazamiento provocado por actores externos con intereses en los recursos mineros.

La inseguridad alimentaria y nutricional que afecta a estas comunidades tiene, entonces, una causalidad multidimensional que abarca desde aspectos ambientales hasta aspectos socioculturales que fueron considerados en el Artículo 3 del Decreto Ley 4633 de 2011, en donde se establece que “para los pueblos indígenas el territorio es víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra”.<sup>48</sup> Sin embargo, como se verá a continuación, las intervenciones realizadas por las entidades en el marco del cumplimiento de la Sentencia no han tomado en consideración esta multidimensionalidad y, menos aún, los indicadores establecidos en el Plan Nacional de SAN para pueblos étnicos, pues se limitan a llevar la oferta institucional al resguardo, sin tener en cuenta las particularidades del territorio y las comunidades.

---

<sup>47</sup> MADS e IIAP, 2015. *Caracterización de la actividad minera en el resguardo indígena del Alto Andágueda, sus impactos sobre el ambiente, el territorio y la población. Convenio interadministrativo N° 319 de 2015 para dar cumplimiento a la Sentencia 007 de septiembre de 2014 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, sala segunda de decisión civil, especializada en restitución de tierras.* Informe final.

<sup>48</sup> Decreto Ley 4633 de 2011, Artículo 3. P. 4

En la Sentencia 007 y el Auto 025 se establecen múltiples disposiciones para que se garantice, directa o indirectamente, el acceso a alimentos y, dentro de ellas, algunas dirigidas específicamente al establecimiento de proyectos productivos que permitan el autoabastecimiento de alimentos. A continuación se enumeran con sus respectivos avances:

**Tabla 3.8**

**Avances en el cumplimiento de las órdenes relacionadas con Seguridad alimentaria y Nutricional Sentencia 007 de 2014**

Orden	Entidad	Año	Recursos invertidos	Beneficiarios
Implementación del Programa Familias en su Tierra (FEST)	DPS	2015 2016	\$310.748.000 \$438.983146	107 familias (no especifica lugar)
Implementación del Programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA)	DPS	2015  2016	\$424.696.330  \$859.238.051	360 familias (Zona1: Aguasal, Conondo, Bajo Curripipí y Cevedé)  720 familias (Zona 1: Aguasal, Conondo, Bajo Curripipí, Cevedé; Zona 2: Alto Brisa, Alto Moindó, Cascajero)
Implementación del Programa Más Familias en Acción (MFA)	DPS	2015 2016	0	El programa no se ha implementado
Implementación de la Estrategia de Cero a Siempre	ICBF Alcaldía de Bagadó	2015  2016	\$250.000.000  \$550.000.000	250 familias (Zona 1: Aguasal, Conondo, Uripa, Azura, Bajo Curripipí, Cevedé, Chichidó, dos Quebradas, Palma; Zona 2: Matecaña)  550 familias (Incluye comunidades de las tres zonas, sin especificar)
Construcción, adecuación y dotación de un Centro de Desarrollo Infantil (CDI)	ICBF Alcaldía de Bagadó	2015 2016	0	No se ha puesto en marcha el CDI
Concertar con las comunidades la identificación de las líneas de inversión de acuerdo a sus usos y costumbres en materia de producción y consumo de alimentos	Ministerio de Cultura ICBF regional	2015	\$147.113.211	Todo el resguardo
Implementación de proyectos productivos para la comunidad [...] formulando, coordinando y evaluando las políticas que promuevan el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos a que haya lugar, con criterios de enfoque diferencial, concertación y participación	INCODER, Ministerio de Agricultura y URT	2015 2016	0	Las entidades se han reunido para acordar un convenio interadministrativo que permita trabajar en el cumplimiento de esta orden, pero no ha habido avances.

**Fuente:** CGR con información de DPS, ICBF y Ministerio de Cultura, 2016

Adicionalmente, entidades como la UARIV, el ICBF y organismos de cooperación han adelantado intervenciones puntuales para el desarrollo de proyectos productivos, como la entrega de ganado mular, pollos de galpón y semillas para el establecimiento de cultivos, así como el suministro esporádico de asistencia alimentaria. Ninguna de estas intervenciones ni de las señaladas en la Tabla 3.8 han contribuido a la generación de capacidades para el autoabastecimiento de las familias Embera Katío y varias de ellas, por el contrario, han cimentado la dependencia alimentaria en un contexto de débil presencia estatal.

Esta situación es analizada por el Ministerio de Cultura y la ONIC, entidades que invirtieron \$147.113.211 en la identificación de las líneas de inversión de acuerdo a los usos y costumbres de la población Embera Katío en materia de producción y consumo de alimentos.<sup>49</sup> En el diagnóstico realizado, encontraron el impacto negativo de las intervenciones en seguridad y asistencia alimentaria recibida por las comunidades luego del retorno de 2013. Dicho impacto se relaciona con varios aspectos: i) suministro de alimentos de bajo nivel nutricional y/o procesados que introducen cambios drásticos en la dieta; ii) focalización de la asistencia en la población retornada provocando división al interior de las comunidades; iii) entrega de alimentos en lugares alejados de las comunidades generando impactos en la salud de los beneficiarios que se desplazan a recogerlos y iv) abandono de los cultivos por la dependencia de la asistencia alimentaria.

Adicional a estos hallazgos, la CGR encontró en las visitas de campo que la mayor parte de los proyectos productivos que han intentado implementar las entidades no tienen en cuenta las particularidades del territorio y de las comunidades, como la necesidad de transporte de insumos debido a las distancias entre comunidades, las condiciones climáticas y agroecológicas, la necesidad de asistencia técnica y acompañamiento permanente, entre otras. Asimismo, en las respuestas entregadas por el DPS a los requerimientos de la CGR se evidenció la aplicación estandarizada de los programas cuya implementación fue ordenada en la Sentencia, esto es, su falta de enfoque diferencial.

#### ➤ Órdenes en fortalecimiento organizativo

La necesidad del fortalecimiento organizativo de las comunidades del Alto Andágueda no tiene protagonismo dentro de las órdenes establecidas en la Sentencia, a pesar de la

---

<sup>49</sup> Este trabajo se realizó en cumplimiento de uno de los puntos de la orden Tercera de la Sentencia, a cargo del Ministerio de Cultura. Suárez, Mónica y Sánchez, Jhon, 2015. *Informe final que recoge la documentación del daño al tejido social y cultural, la descripción del ciclo económico y agrícola y referentes culturales para el desarrollo de proyectos culturales y de fortalecimiento de las comunidades que habitan el resguardo indígena Tahamí del Alto Andágueda, en el marco del cumplimiento a las órdenes al Ministerio de Cultura, establecidas en la sentencia 007 de 2014 de Restitución de Derechos Territoriales.* Ministerio de Cultura y ONIC.

importancia de este aspecto para el éxito de las intervenciones de las entidades y, en general, del Goce Efectivo de Derechos Territoriales. Las órdenes relacionadas con este tema se enfocan principalmente en acciones puntuales: capacitaciones en SGP, SGR y elaboración de censos, a cargo del Ministerio de Interior, actividades que se cumplieron en una jornada con autoridades del resguardo y realizadas por fuera del mismo; la construcción de un Plan de prevención y capacitación en derechos humanos y derecho humanitario a autoridades y comunidades indígenas, a cargo de la misma entidad y que no se ha cumplido; la dotación a la guardia indígena por parte de la UNP, orden que se cumplió a finales de 2015 mediante el suministro de algunas prendas distintivas y radioteléfonos con un alcance de cinco km; y la Concertación e implementación de un plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural entre la población retornada y la población receptora de todas las comunidades de las tres zonas del resguardo, en concertación con las autoridades y comunidades Embera Katío, labor que el Ministerio de Cultura realizó a través del mismo Convenio con la ONIC que se referenció en el apartado anterior.

**Tabla 3.9**  
**Avances en cumplimiento de órdenes relacionadas con fortalecimiento organizativo**  
**Sentencia 007 de 2014**

Orden	Entidad	Año	Recursos invertidos	Beneficiarios
Capacitación en SGP y SGR	Ministerio de Interior	2015	No informa	Autoridades indígenas de las 34 comunidades
Capacitación en elaboración de registros y censos	Ministerio de Interior	2015	No informa	Autoridades indígenas de las 34 comunidades
Plan de prevención y capacitación en derechos humanos y derecho humanitario a autoridades y comunidades indígenas	Ministerio de Interior		0	No se ha realizado
Entrega de la dotación a la guardia indígena en concertación con las autoridades del resguardo y guardia mayor	UNP	2015	\$24.346.000	No informa
Concertación e implementación de un plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural entre la población retornada y la población receptora de todas las comunidades de las tres zonas del resguardo, en concertación con las autoridades y comunidades Embera Katío	Ministerio de Cultura Gobernación del Chocó	2015	\$147.113.211 <sup>50</sup>	Todo el resguardo

**Fuente:** CGR con información de UNP, Ministerio de Interior y Ministerio de Cultura

<sup>50</sup> Esta inversión es la misma referenciada en la Tabla 3.8. En su respuesta al requerimiento hecho por la CGR, el Ministerio de Cultura explicó que mediante el Convenio 2725 de 2015 celebrado con la ONIC, dio respuesta a ambas órdenes. Ministerio de Cultura, Oficio 2016ER0073937

La necesidad del fortalecimiento organizativo de las comunidades del resguardo, sin embargo, va mucho más allá. En el resguardo se evidencia un fuerte proceso de relevo generacional en las autoridades indígenas que intenta responder a los retos que impone la crisis humanitaria que se vive en el resguardo; es así como en muchas comunidades se observa el nombramiento de gobernadores indígenas muy jóvenes que son escogidos por tener un mejor manejo del idioma castellano, pero que no poseen ni la experiencia ni los conocimientos necesarios (tanto indígenas como occidentales) para afrontar los retos que demanda el liderazgo.

Asimismo, se observa que uno de los impactos negativos de las intervenciones que han llegado al resguardo en el marco del cumplimiento de la Sentencia ha sido la disputa entre líderes de diferentes comunidades por el control de los proyectos y programas que están ingresando al territorio. La principal consecuencia de esto ha sido la reciente división de la zona 2 del resguardo, en donde 6 de las 16 comunidades que originalmente la conformaban se separaron en mayo de 2016 para conformar la que ahora se denomina zona 4. La autoridad indígena de esta nueva zona, sin embargo, no ha sido reconocida por el Ministerio de Interior, por lo cual todavía no está legalmente constituida. Más allá de las implicaciones legales y administrativas de esta situación, lo que queda en evidencia es la fragilidad de la organización interna de las autoridades del Alto Andágueda, lo cual hace a las comunidades más vulnerables frente a los factores exógenos que inciden en el resguardo.<sup>51</sup>

Por otro lado, las entidades con presencia en el resguardo se quejan de la falta de corresponsabilidad de las autoridades indígenas en el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia, a pesar de que ésta es clara al señalar la responsabilidad de los cabildos de las tres zonas y, más allá de la Sentencia, a pesar de la responsabilidad de velar por el bienestar de sus comunidades. Dentro de las respuestas a los requerimientos hechos por la CGR a las entidades, se encuentran ejemplos de esta falta de corresponsabilidad como el cobro del alojamiento a los profesionales, el incremento del precio del servicio de transporte en mula una vez los profesionales se encuentran dentro de terreno, el cobro del acompañamiento de la guardia indígena, entre otros. Asimismo, se han presentado problemas como la no garantía de espacios para la realización de actividades, el impedimento a los profesionales para tomar evidencias del trabajo que adelantan en los territorios e inclusive la agresión

---

<sup>51</sup> De reconocerse la nueva autoridad indígena, la nueva distribución de las comunidades por zona quedaría de la siguiente manera:

- Zona 1: Bajo Curripipí, Cevedé, Bajo Chichidó, Aguasal, Conondo, Matecaña, Jarandó, Alto Andiadó, Palma y Uripa
- Zona 2: Pescadito, Paságueda, Iracal, Iguanero, Quebrada Monte, El Salto, Kimpará, Mojarrita, Churina y Alto Playa
- Zona 3: Vivícora, Esperanza, Limón, Santa Isabel, Mutatá, y Palmira
- Zona 4: Cascajero, Alto Brisa, Alto Moindó, Río Colorado, Península y Ocotumbo

física y verbal a un grupo de funcionarios por parte de un gobernador indígena en estado de embriaguez.

Especial preocupación despierta el incumplimiento parcial de una de las órdenes de la Sentencia por responsabilidad directa de las autoridades indígenas. Este es el caso de la orden de capacitación en autoconstrucción de vivienda impartida al SENA. La entidad adelantó los procesos de concertación pertinentes, dispuso de los recursos técnicos y humanos para brindar esta y otros procesos de formación ordenados en la Sentencia,<sup>52</sup> e incluso, como, parte de la concertación, adecuó la oferta institucional a las demandas de las comunidades. Sin embargo, la demora en la entrega de la documentación de los interesados en participar y la negativa a permitir el inicio de los cursos en momentos diferentes, postergó en más de seis meses el inicio de los mismos. Adicionalmente, cuando la entidad ya había contratado los instructores para los tres cursos, las autoridades indígenas pidieron la cancelación de éste aduciendo desinterés de las comunidades, a pesar de haber 21 personas inscritas. No sobra recordar que las necesidades de vivienda en el resguardo y la llegada de proyectos de construcción de vivienda como parte del Plan de Retorno evidencian la pertinencia de este proceso de formación que se perdió para las comunidades.

Todo lo anterior muestra, una vez más, la necesidad de adelantar procesos de fortalecimiento organizativo que generen capacidades en las comunidades y sus líderes, tanto en el desarrollo de sus procesos sociales y políticos internos, como en su relacionamiento con agentes externos.

### **3.3.2 Renacer Negro**

El Consejo Comunitario Renacer Negro, ubicado en el municipio de Timbiquí en la costa pacífica caucana, es hasta ahora el primer Consejo Comunitario de Comunidades Negras que cuenta con Sentencia de Formalización y Restitución de Derechos Territoriales, en el marco de la Política de Restitución de Tierras, establecida en el Decreto 4635 de 2011.

#### **3.3.2.1 Contexto**

Ante la grave afectación ambiental, territorial, alimentaria, organizativa, cultural y social que ha causado la presencia de entables mineros, legales e ilegales en el territorio colectivo, así como la presencia de actores armados en el territorio y las afectaciones propias del conflicto armado; el 25 de julio de 2015, el Juez Primero Civil Especializado en Restitución

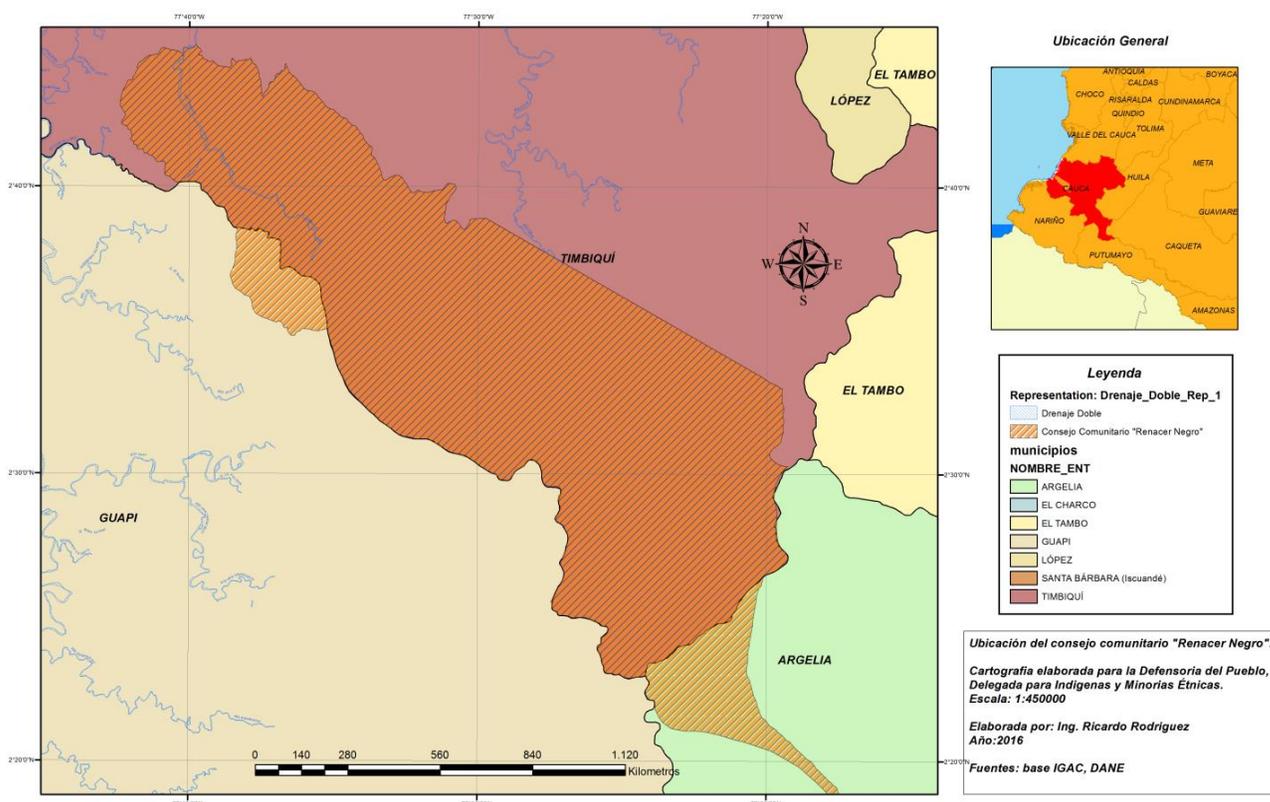
---

<sup>52</sup> Formación en sistemas de producción agropecuaria y formación de promotores de salud

de Tierras del Circuito de Popayán, emitió sentencia de Formalización y Restitución de Derechos Territoriales a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro.

Las órdenes de la sentencia han sido agrupadas bajo bloque de derechos de tal manera que se pueda revisar el impacto que tiene el cumplimiento de las órdenes de manera integral en la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las 11 comunidades que integran el Consejo Comunitario.

**Mapa 3.2**  
**Ubicación del consejo comunitario Renacer Negro**



De esta manera, la Mesa de Seguimiento creada en el mes de diciembre de 2015, con el fin de hacer seguimiento especial al cumplimiento de la Sentencia No. 071 del 25 de julio de 2015, según solicitud del Consejo Comunitario; se encuentra integrada por las entidades concernidas en el seguimiento a la sentencia, Ministerio del Interior, Procuraduría y Defensoría del Pueblo, así como por un comité integrado por representantes de cada una de las comunidades del Consejo, así como por la Junta Directiva del mismo. Este ejercicio ha permitido que el seguimiento sea más efectivo y que permita dar cuenta de las fallas existentes en el cumplimiento de las órdenes, así como la identificación de nuevas necesidades que no fueron observadas por el Juez en su momento.

La dinámica de la Mesa de Seguimiento consiste en la solicitud de información a las entidades responsables de la ejecución de acciones para la atención en: 1) Protección y

Seguridad, 2) Planes de Retorno y Planes Integrales de Reparación Colectiva- PIRC, 3) Minería, Consulta Previa y Recuperación Ambiental y, 4) Vivienda, Educación Salud y Cultura y 5) Proyectos Productivos. Una vez enviada la información ésta es llevada a territorio, con el fin de que el comité de la comunidad realice las observaciones correspondientes a la veracidad de los escritos, la manera como se dieron los procedimientos, la efectividad o no de dichas acciones para la superación de la problemática identificada en las caracterizaciones que sobre los daños ha realizado la comunidad, así como las necesidades encontradas para el cumplimiento de la orden.

En cada uno de los componentes se establecen compromisos para las entidades que integran la Mesa de tal forma que el seguimiento contemple no sólo la solicitud de información, sino las sugerencias de cómo debe darse el cumplimiento. Así mismo, con base en las necesidades identificadas, se revisa si es necesario solicitar al juez la expedición de nuevas órdenes o la modificación de las mismas, en aras de la satisfacción de las necesidades encontradas.

Este tipo de trabajo ha permitido la identificación de situaciones que no fueron objeto de órdenes en la sentencia de restitución de derechos territoriales y que han obstaculizado el cumplimiento de las mismas. Entre ellas, se encontró en la primera audiencia de seguimiento, realizada en el mes de noviembre de 2015, la necesidad de realizar un censo<sup>53</sup> de la comunidad de tal forma que las entidades encargadas de la atención en salud, vivienda, proyectos productivos, plan de retorno y atención y asistencia humanitaria; pudieran identificar cuáles son las personas que hacen parte del Consejo Comunitario y hacia quienes deben ir destinadas las acciones en el marco del cumplimiento de la sentencia.

### **3.3.2.2 Estado de cumplimiento de la Sentencia**

Con la identificación de necesidades y del establecimiento de procedimientos mínimos para el desarrollo de cada una de las actividades con el Consejo, en el marco de la aplicación del enfoque diferencial étnico, se puede concluir **el desconocimiento por parte de las entidades en temas étnicos que de entrada**, no permiten la interlocución con las autoridades étnicas en igualdad de condiciones y bajo el respeto de los mecanismos comunitarios y propios del colectivo frente a cómo deben realizarse las intervenciones.

El **desconocimiento de las características del sujeto colectivo que se espera atender o intervenir**, sus prácticas sociales, culturales, su forma organizativa, sus autoridades, el diálogo que se debe dar con ellas, los procedimientos para acceder al territorio y a la interlocución con las comunidades, sus espacios tradicionales de prácticas económicas, su historia y el reconocimiento del contexto de violencia y conflicto armado sufrido; debe ser

---

<sup>53</sup> Auto Interlocutorio No. 348 del 11 de noviembre de 2015. Orden Complementaria a la sentencia No. 071 del 25 de julio de 2015.

conocido previa intervención de tal forma que con base en el entendimiento de estos factores las acciones que se realicen no se conviertan en acciones con daño, sino en acciones que procuren la superación de las dificultades con miras a la recuperación de su identidad étnico- comunitaria.

**La atención se focaliza en ofertas institucionales para personas a nivel individual** del Consejo, desconociendo el enfoque comunitario y de colectividad con el que deben desarrollarse cada una de las acciones destinadas al cumplimiento de las sentencias. Esto por su parte, genera problemas internos entre las comunidades en cuanto a la generación de condiciones de competitividad propias de la cultura mayoritaria que, lejos de recomponer el tejido social afectado por la imposición de un valor económico a cada una de las actividades comunitarias como una de las consecuencias del gran desarrollo de la actividad minera y del cambio de los roles de los miembros de la comunidad, genera una nueva problemática al interior de sus comunidades y entre estas con sus líderes.

Otra de las dificultades encontradas para que las acciones destinadas al cumplimiento de la sentencia, en realidad permitan superar las condiciones de vulnerabilidad sobre el despojo y las consecuencias del conflicto armado; es que, bajo el entendido de que las acciones están determinadas sólo como una orden de un Juez y no para la resolución de problemáticas identificadas así como la recomposición de comunidad, **algunas de las entidades esperan cumplir la orden a través de sus ofertas institucionales**, esto por supuesto, como se mencionó anteriormente, limita el accionar de la entidad en el territorio y por su puesto el acceso de todos los miembros de las comunidades a dichas ofertas.

Lo anterior, pasa por la **falta de adecuación institucional y presupuestal para el desarrollo y la implementación de una política de Atención, Asistencia, Reparación y Restitución de Derechos Territoriales**, con la que se espera lograr la reconstrucción de un tejido social no de individuos, sino de colectividades.

Ahora bien en lo que respecta a la adecuación presupuestal, tiene que ver con que **las entidades no disponen de un presupuesto específico para la atención de víctimas étnicas**, no en su calidad de sujeto individual, sino de sujeto colectivo, de tal forma que la atención y el cumplimiento de las órdenes se hace a través de las ofertas institucionales, que han estandarizado la población beneficiaria, sin el previo diagnóstico de las necesidades de cada sujeto étnico que resulta beneficiario. De esta manera la Defensoría ha encontrado durante las mesas de seguimiento, la recurrencia de críticas a los programas de proyectos productivos o de sustitución de cultivos de uso ilícito, en la medida en que, inicialmente **no están destinados a la comunidad sino a beneficiar familias individualmente concebidas**, adicionalmente las semillas no son productivas en los suelos del territorio colectivo, tampoco existe una estrategia de producción que permita a los beneficiarios asegurar que durante el tiempo en el que espera cosechar, se tendrán los recursos necesarios para la subsistencia de las familias beneficiarias. Esto último sucede frecuentemente con los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, toda vez que dentro de las condiciones

de erradicación se encuentra la eliminación del cultivo de manera previa y no paralela, a la entrega de los beneficios, observándose que durante el tiempo que tardan en cosechar las semillas entregadas, no existe el ingreso de ningún tipo de recursos económicos para la subsistencia de las familias.

Otra de las dificultades encontradas para la restitución de derechos territoriales, se relaciona con que algunas de las órdenes, por ejemplo en materia de consulta previa, suspensión de títulos mineros, creación de Zona Especial Minera y la suspensión de la actividad minera de carácter ilícito, bajo la interpretación que han dado las entidades responsables de su cumplimiento, ha significado la **expedición de actos administrativos, sin que se verifique el cumplimiento de su contenido**. De esta manera existen resoluciones por medio de las cuales se suspendieron los títulos mineros, otra mediante la cual se ha creado la Zona Especial Minera, sin que a corte de julio de 2016 se hubiera realizado la socialización con el Consejo Comunitario sobre el alcance, significado, normatividad, derechos y deberes y demás especificaciones de una ZEM. Así mismo, en lo que respecta a la Consulta Previa, si bien se ordenó la realización de la misma para la adjudicación de los títulos, también es cierto que el Juez de Restitución observó la necesidad de capacitación previa a las comunidades, de tal forma que se entendiera, el alcance del derecho fundamental y se pudiera dotar a las comunidades de herramientas para el desarrollo de la consulta previa, la comunidad ha rechazado el contenido y la metodología con la cual se realizó dicha capacitación, advirtiendo que no podrían iniciar un proceso de consulta hasta tanto no se tuvieran las herramientas necesarias para el desarrollo de este tipo de procesos, situación que fue desconocida por la entidad a cargo, quien convocó a la instalación del proceso de consulta.

Ahora bien, en lo que respecta a la suspensión de actividad minera ilegal, esta no ha sido cumplida de tal manera que las causas que dieron lugar a la expedición de la primera sentencia de restitución de derechos territoriales para una Comunidad Negra, bajo la observancia de los daños que ha ocasionado la explotación minera en el territorio, identificada como uno de los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado, no ha trascendido en la medida en que las entidades responsables del control material de la suspensión de dichas actividades, no ha realizado acciones concretas para frenar la continuación de la minería. Se ha denunciado la **actitud permisiva por parte de la fuerza pública en el transporte de combustible para el funcionamiento de los entables mineros**. La Mesa de Seguimiento ha informado al respecto a las autoridades y al Juez, sin que existan acciones efectivas que permitan el detenimiento de dichas actividades, de tal forma que esto imposibilita el cumplimiento de órdenes determinadas para la recuperación de la cuenca hidrográfica y con ello la recuperación de la actividad agrícola y pesquera, que ayudaría a la recuperación de la seguridad y soberanía alimentaria de todas las comunidades que integran el Consejo.

La Defensoría sostiene que en la medida en que no exista una adecuación institucional para atender a la población étnica, en cada una de sus especificidades y características propias, en que se sigan estandarizando las ofertas institucionales diferenciando a la población solamente bajo los criterios de rural o urbano, en que no exista comprensión de las causas que llevaron a la victimización de la población y cómo el conflicto ha afectado de manera particular a las colectividades, en que se siga atendiendo bajo la comprensión de familias y no de colectivos y, no menos importante en que no hay asignaciones presupuestales específicas para la atención de estas poblaciones; como se ha dicho en informes anteriores, la política de asistencia, Atención, Reparación y Restitución de Tierras, no tendrá resultados positivos.

## 4 Conclusiones

1. La política de restitución de derechos territoriales para grupos étnicos ha tenido avances en los procesos administrativos y judiciales, pero no ha logrado consolidarse en los territorios por diferentes razones: i) persistencia del conflicto armado; ii) disputa de los territorios colectivos por parte de actores con intereses económicos legales o ilegales; iii) rezago en la seguridad jurídica de los territorios colectivos y/o formalización de éstos a favor de particulares; iv) falta de enfoque diferencial en las intervenciones de las entidades; v) falta de adecuación de las entidades para el cumplimiento de las órdenes de restitución y, relacionado con el anterior, vi) falta de presupuesto diferencial para la atención a víctimas de grupos étnicos.
2. La Defensoría del Pueblo ha evidenciado igualmente que posturas de algunos miembros de la institucionalidad estatal a nivel regional y nacional en contra de los procesos de restitución de tierras –hechas públicas a través de los medios de comunicación y contrarias al espíritu de los Decretos Ley Étnicos– constituyen un factor agravante de la situación de vulneración de los derechos territoriales de los grupos étnicos, y terminan por revictimizar a la población en tanto dificultan el acceso a la reparación integral y a la restitución de tierras y territorios; asimismo, promueven el señalamiento de los reclamantes, como despojadores de tierras, victimarios y contrarios a proyectos económicos para el desarrollo nacional.
3. A través de la revisión de los casos de medidas cautelares, se evidencia que la falta de actuación oportuna del Estado y particularmente del INCODER, antes INCORA, frente a las solicitudes de titulación, ampliación o saneamiento de resguardos, elevadas por las comunidades indígenas ha constituido un factor que ha facilitado el despojo de los territorios étnicos ancestrales por parte de terceros. Muestra de ello son los casos de los territorios de las comunidades de Chidima Tolo y Pescadito en Acandí, Chocó, así como el caso de la comunidad de Kanalitojo en Puerto Carreño, Vichada.
4. El rezago institucional en los procesos administrativos para garantizar la seguridad jurídica en territorios colectivos ha sido causado por: i) la insuficiencia de recursos asignados al INCODER para responder al problema; ii) la falta de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles por parte del INCODER; iii) la falta de digitalización y sistematización de los expedientes de procesos administrativos de titulación, ampliación y constitución de territorios colectivos, a pesar de la inversión reiterada de recursos en esta labor; iv) la falta de posicionamiento del tema en entidades que tienen responsabilidades en los procesos, como el IGAC, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Interior y v) la falta de asistencia técnica a las

comunidades para la selección adecuada de los predios susceptibles de compra por parte del INCODER.

5. La priorización de la formalización de la propiedad colectiva de los territorios étnicos que han sufrido el conflicto armado está establecida no sólo en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, sino también en el Decreto 2333 de 2014, por medio del cual se establecen mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ancestrales. Sin embargo, dicha priorización no ha operado toda vez que el INCODER ha venido manejando otros dos criterios de priorización: los casos priorizados por la CNTI y los casos priorizados en los escenarios de movilización como Minga y Cumbre Agraria. La respuesta institucional a ambos listados no posee asignaciones presupuestales diferenciadas ni adicionales, por lo que el INCODER ha estado respondiendo con una misma fuente de recursos a ambos, sin avances significativos en ninguno de los frentes, aunque en todo caso dándole prelación a los compromisos adquiridos por el gobierno.
6. La priorización de las inversiones en respuesta a la movilización social tiene, al menos, dos implicaciones: i) se corre el riesgo de que las comunidades más vulnerables y sin capacidad de movilización queden marginadas de la acción estatal y ii) se pierde el principio de planificación en la acción de las entidades, quienes pierden de vista la integralidad del problema por responder a la coyuntura. En definitiva, la necesaria priorización de garantizar la seguridad jurídica de los territorios colectivos afectados por el conflicto armado, se dificulta por la lógica coyuntural del devenir político.
7. Las sentencias de restitución de derechos territoriales no están garantizando el Goce Efectivo de Derechos de las comunidades por problemas de diversa índole en la institucionalidad:
  - Desconocimiento de las competencias de las entidades por parte de los jueces
  - Desconocimiento por parte de las entidades sobre temas étnicos que impide una interlocución con las comunidades basada en el respeto
  - Falta de enfoque diferencial en las intervenciones. En las respuestas de las entidades a los requerimientos se observa la creencia de que el enfoque diferencial de una intervención es que ésta se lleve a grupos étnicos, no que se adapte a sus particularidades y las de sus territorios
  - Desconocimiento por parte de las entidades de las características del sujeto colectivo y el territorio que se espera atender, lo cual favorece la ejecución de acciones con daño sobre las poblaciones

- La oferta institucional se focaliza en la atención individual o, a lo sumo, familiar. Desde la institucionalidad no se entiende la importancia ni el sentido de la atención de las comunidades como colectivo, lo cual termina generando también acciones con daño, como por ejemplo, la generación de división y conflicto al interior de las comunidades
  - Algunas entidades responsables de temas clave como salud y seguridad alimentaria esperan cumplir las órdenes de las sentencias a través de su oferta institucional, la cual, las más de las veces, se encuentra estandarizada y se desarrolla bajo patrones inflexibles que impiden su adaptación a la realidad y necesidades de las comunidades afectadas por el conflicto armado
  - Relacionado con lo anterior, se observa desarticulación de procesos entre las entidades responsables de un mismo tema, por lo cual cada entidad llega al territorio con su oferta institucional sin tener en cuenta lo que otras están haciendo en el mismo sentido. Esto lleva a la falta de eficacia de las intervenciones
  - Existe desarticulación entre el nivel nacional, departamental y local entre entidades con competencias relacionadas
  - Lo anterior está relacionado con la falta de adecuación institucional y presupuestal para el implementación de la política pública de víctimas de grupos étnicos
  - En respuesta a las órdenes, las entidades competentes expiden actos administrativos para la suspensión de prácticas de minería que afectan los derechos territoriales de las comunidades, sin que se realice verificación de su cumplimiento en terreno
  - Se evidencia el estancamiento del cumplimiento de las órdenes en la etapa de gestión, con lo cual la ejecución de las intervenciones duplica o más los plazos otorgados por los jueces
  - Faltan indicadores de impacto o de seguimiento de las intervenciones que se derivan de las órdenes
  - La falta de participación de las comunidades en el diseño, planeación y ejecución de las intervenciones hace que éstas se demoren y/o no sean pertinentes
8. La debilidad organizativa al interior de las comunidades dificulta el cumplimiento de las sentencias de restitución de derechos territoriales, en la medida en que su fortaleza es definitiva para: i) controlar la forma en que intervienen las entidades en los territorios; ii) promover la apropiación de los programas y proyectos por parte de las comunidades; iii) facilitar el acceso al territorio por parte de las entidades; iv) promover la permanencia de las comunidades en los territorios; entre otras

## 5 Recomendaciones

### Sobre la seguridad jurídica de territorios colectivos:

1. Para alcanzar la seguridad jurídica de los territorios en el país, es indispensable que, tal como lo ordena el Decreto 2333 de 2014, se creen el Sistema de coordinación interinstitucional para la unificación de la información predial de los territorios indígenas y su sistema de información. Para este último es factible emplear la plataforma del Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER) en la cual el Estado ha invertido cuantiosos recursos, sin que se aproveche hasta el momento. De esta manera se contribuiría no sólo al avance de los procesos administrativos de titulación, constitución, ampliación y saneamiento de territorios colectivos, sino que se cumpliría con lo establecido en el Decreto Ley 4633, en el sentido de que las comunidades puedan acceder en cualquier momento a la información de los procesos que han solicitado a la institucionalidad.
2. Para garantizar la eficacia y eficiencia en los procesos administrativos de titulación, constitución, ampliación y saneamiento de territorios colectivos es preciso que la dependencia de la ANT responsable de asuntos étnicos desarrolle planes de trabajo y cronogramas de ejecución con base en la priorización, así como mecanismos que permitan hacer seguimiento a los procesos de manera que se lleven a término, en tiempos razonables y aprovechando al máximo los recursos disponibles. Asimismo, es indispensable modernizar y simplificar los procedimientos necesarios para adelantar los trámites de los procesos, de manera que dichos trámites representen proporcionalmente un valor menor dentro de los procesos. En ese sentido, la Ley 160 de 1994 debe modificarse y reglamentarse.
3. La movilización social es un mecanismo legítimo de participación ciudadana, pero no debería ser la única alternativa para las comunidades que buscan ejercer su derecho a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales. En ese sentido, el gobierno y la institucionalidad en general deben hacer transformaciones técnicas y presupuestales, y trabajar junto con las organizaciones sociales de grupos étnicos en una relación franca y de mutua colaboración para responder a los desafíos de la problemática de inseguridad jurídica en territorios colectivos.
4. En relación con lo anterior, los mecanismos de priorización de los procesos administrativos de titulación, constitución, ampliación y saneamiento de territorios colectivos deben ser unificados con base en unos criterios concertados, dentro de los cuales deberían considerarse los procesos de legalización de territorios afectados

por el conflicto armado y, en particular, aquellos que sean priorizados por las sentencias de restitución de derechos territoriales que vayan saliendo. Lo anterior sin detrimento de las acciones que debe realizar el gobierno para garantizar una mayor disponibilidad de recursos para cumplir con los compromisos adquiridos, en el marco de los procedimientos contemplados por la institucionalidad.

5. La Agencia Nacional de Tierras debe liderar una mesa de trabajo en la que participen todas las entidades que tienen responsabilidades dentro de los procesos administrativos de titulación, constitución, ampliación y saneamiento de territorios colectivos (Ministerio de Interior, Ministerio de Ambiente, IGAC) para que este tema se posicione dentro de dichas entidades y cuente con mayores recursos, con lo cual podría agilizarse su intervención.
6. El Decreto 2333 de 2014 contempla para estos casos la revocatoria de los títulos adjudicados a particulares. No obstante, es importante que dentro de la restitución de derechos territoriales se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso particular para evitar que dicho proceso termine afectando a ciudadanos igualmente vulnerables, como los campesinos. En ese caso, es preciso establecer previamente medidas de contingencia pertinentes como la adjudicación de otros predios, tal como lo ha venido sugiriendo la URT
7. La excesiva centralización del INCODER durante sus últimos años ha privado a las comunidades de recibir acompañamiento en territorio para seleccionar los predios a adjudicar. Diseñar una asistencia técnica para hacer este acompañamiento en el marco de la nueva institucionalidad ayudaría a ahorrar tiempo y recursos en los procesos administrativos de titulación, constitución, ampliación y saneamiento de territorios colectivos

#### **Sobre la restitución de derechos territoriales:**

8. Los impactos del conflicto armado a nivel social, organizativo y cultural se ven reflejados en la descomposición del tejido social y la pérdida de liderazgos, lo que repercute en las dificultades de las comunidades para hacer seguimiento y veeduría a los procesos que las benefician. Para garantizar la adecuada articulación entre comunidades, autoridades indígenas e instituciones responsables del cumplimiento de las órdenes de las sentencias de restitución, es indispensable que en éstas se contemplen órdenes orientadas al fortalecimiento organizativo de las comunidades. Dicho fortalecimiento, al igual que las demás acciones en el marco de las sentencias, debe tener en cuenta las particularidades de la organización interna de las comunidades y de sus sistemas de gobierno y justicia.

9. Es prioritario optimizar los procesos y procedimientos de articulación interinstitucional e intrainstitucional para el cumplimiento de las órdenes dispuestas por el juez de restitución para la protección de los derechos de una comunidad al territorio colectivo.
10. Se evidencia un vacío en la formación de los funcionarios para atender a víctimas de grupos étnicos con un enfoque diferencial. Esto podría subsanarse con la conformación de un equipo de la UARIV que preste asistencia técnica y acompañe de manera permanente las intervenciones de las entidades, esto en el marco de su responsabilidad como coordinadora del SNARIV.
11. Es necesario adoptar medidas que permitan a las instituciones hacer presencia permanente en territorio a efecto de responder oportunamente a los requerimientos de protección de los derechos de la población étnica a través de acciones sin daño. En ese sentido, puede ser de utilidad que, en vez de contratar operadores externos a las comunidades, se vincule a organizaciones y personas jurídicas pertenecientes a grupos étnicos, que cuentan con mayor presencia y aceptación en los territorios, e incluso, según sea el alcance de la intervención, a personas de las mismas comunidades.
12. La asistencia alimentaria debe ser una fase transitoria y corta del trabajo con las comunidades retornadas a fin de que no se afiancen actitudes asistencialistas y paternalistas dentro de las entidades y las comunidades. La planeación de los procesos de retorno debe contar con; i) indicadores de impacto y seguimiento para las intervenciones a realizar; ii) participación de las comunidades en el diseño, planeación y ejecución de las intervenciones; iii) mecanismos de articulación de procesos y nación-territorio que eviten la duplicidad de acciones y fomenten su pertinencia cultural; iv) cronograma de implementación en donde consten los tiempos de ejecución y responsables, con énfasis en las acciones que ayuden a generar cambios estructurales en los territorios y v) presupuesto específico asignado por las entidades para el cumplimiento de las órdenes a su cargo.
13. En relación con lo anterior, las intervenciones encaminadas a la construcción de seguridad alimentaria y nutricional, fundamentales para la sostenibilidad de los procesos de retorno, deben tener un enfoque diferencial que permita “promover la disponibilidad productiva de las comunidades indígenas a partir de la gestión del territorio y el fortalecimiento de los sistemas productivos propios, desde una perspectiva de diversidad, conservación y sostenibilidad” y “fomentar la identificación y fortalecimiento de mecanismos de intercambio articulación a los mercados locales, regionales y nacionales, que promuevan la generación de ingresos en las comunidades para las cuales sea pertinente por su nivel de inserción a la

economía monetaria”.<sup>54</sup> En el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-Anexo Étnico ya existe un conjunto de indicadores –que fue construido con líderes indígenas, afros y rrom de todo el país– que deberían estar en la base de todas las intervenciones relacionadas con el tema y de la articulación de procesos entre las entidades responsables.

---

<sup>54</sup> Ministerio de Salud y Protección Social y FAO, 2015. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. Anexo Étnico*. FAO Colombia, P. 35

## SEGUNDA PARTE: REPARACIÓN COLECTIVA

### 6 Protocolización e implementación de los planes integrales de reparación colectiva: eficacia del derecho a la reparación colectiva étnica.

En esta oportunidad la Defensoría del Pueblo ha considerado importante revisar dentro del tema de la reparación colectiva a los grupos étnicos dos momentos diferentes dentro del proceso de consulta previa de los planes integrales de reparación colectiva étnica, en adelante PIRC, señalados en los Decretos Ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011<sup>55</sup> y en la normatividad vigente relacionada con el derecho fundamental a la consulta previa<sup>56</sup>: la protocolización o firma de los acuerdos que se debe realizar en el marco de los procesos de consulta previa de los PIRC étnicos, y la fase de implementación o cumplimiento de dichos acuerdos. Esto implicará recordar algunos conceptos y mandatos legales claves establecidos en los Decretos Ley étnicos al respecto.

Los objetivos que deben cumplir los PIRC étnicos y el contenido que se espera reúnan los mismos según lo establecido en los Decretos Ley étnicos, marcarán un camino inicial hacia una efectiva reparación integral y colectiva de los daños y vulneraciones causadas por el conflicto armado a la población étnica de Colombia. Esto permitirá orientar la firma (protocolización) de los acuerdos que se logren entre cada sujeto colectivo étnico a reparar y las distintas entidades que hacen parte del SNARIV, y que tengan alguna responsabilidad frente a las acciones reparadoras concertadas. Todo esto deberá permitir que en la etapa de implementación de lo acordado efectivamente se repare a estas víctimas.

Resulta también pertinente e importante reflexionar sobre aquello que la reparación colectiva integral y el proceso de consulta previa que debe adelantarse para ello, significa para las comunidades étnicas, desde su cosmovisión, sus usos y costumbres, sus prácticas culturales propias, etc., más allá de lo establecido normativamente, pues debería ser dicha concepción la que prevaleciera y orientara los procesos de concertación y construcción de cada una de las acciones reparadoras. Constituyendo entonces la participación de las víctimas étnicas en este proceso un elemento indispensable si de lo que se trata es de lograr una efectiva reparación integral de estas víctimas.

Finalmente para la Defensoría del Pueblo el hecho de que en el Punto 5 de los Acuerdos de Paz, relacionado con las víctimas del conflicto armado, el eje central sea la reparación colectiva a las mismas, invita a reflexionar en este capítulo sobre cómo se articularán los procesos que se vienen realizando con aquello que se ha propuesto en dicho Punto, y sobre todo cómo se subsanarán o se hará frente a las debilidades y yerros que la política pública de reparación colectiva étnica existente actualmente presenta, con el fin de que se logre

---

<sup>55</sup> Artículo 27 y 105 del Decreto 4633 de 2011, artículo 98 del Decreto 4634 de 2011 y artículos 42 y 103 del Decreto 4635 de 2011.

<sup>56</sup> Convenio 169 de 1989 de la OIT, Ley 21 de 1991, Directiva 10 de 2013, jurisprudencia de la Corte Constitucional, etc.

avanzar en la reparación real de las víctimas colectivas étnicas. Así mismo será pertinente hacer algunos comentarios sobre el Capítulo Étnico desarrollado en el numeral 6.1.12 de los Acuerdos de Paz.

## **6.1 Algunos conceptos claves para contextualizar la reflexión.**

Con el fin de ilustrar y comprender mejor aquello que debe ser protocolizado en un PIRC étnico, y posteriormente implementado (ejecutado o cumplido), es necesario recordar algunos conceptos y referencias sobre los PIRC señaladas en los Decretos Ley étnicos. La definición de aquello que se entiende por PIRC, sus objetivos y contenido, así como algunas características y las etapas del proceso de consulta previa para la concertación del contenido del mismo, serán los conceptos que a continuación se presentarán de manera sintética.

### **6.1.1 Qué es un PIRC**

Los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC- son definidos en términos similares en los tres Decretos Ley étnicos, de ahí que baste con hacer alusión a una de tales definiciones.

*“(...) El Plan Integral de Reparaciones Colectivas para Pueblos y Comunidades Indígenas el instrumento técnico a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, por medio del cual se consultan con las autoridades y organizaciones indígenas respectivas, las medidas de reparación colectiva construidas por los pueblos y comunidades que hayan sufrido daños como consecuencia de las violaciones e infracciones contempladas en el artículo 3 del presente decreto, que respondan a sus necesidades concretas (...)”<sup>57</sup>.*

En síntesis los PIRC son una herramienta técnica cuya construcción es liderada por la UARIV con la participación de las demás entidades del SNARIV que tengan competencia en relación con las acciones específicas que soliciten las comunidades étnicas como medidas de reparación las cuales deberán ser fruto de una concertación entre la comunidad específica y las entidades competentes para llevar adelante lo acordado.

La importancia de este instrumento técnico es, entre otras, que en el mismo han de quedar consignados los daños y afectaciones sufridos por cada comunidad étnica con ocasión del conflicto armado, las acciones que repararán cada uno de los daños, las cuales se relacionan con una o varias de las medidas de reparación<sup>58</sup>, las entidades responsables de implementar tales acciones, el presupuesto dispuesto para ello, así como el tiempo para el cumplimiento

---

<sup>57</sup> Artículo 133 del Decreto Ley 4633 de 2011, artículos 16 y 95 del Decreto Ley 4634 de 2011, y los artículos 17 y 76 del Decreto Ley 4635 de 2011.

<sup>58</sup> Las medidas de reparación según los Decretos Ley étnicos son las siguientes: Rehabilitación, Indemnización, Satisfacción, Garantías de No repetición, y Restitución de Derechos Territoriales.

de lo acordado. En si este instrumento, una vez protocolizado, servirá a las comunidades étnicas para exigir al Estado su reparación en los términos acordados y contemplados en el Acta de Protocolización y en la matriz de acuerdos, y a las entidades de control para hacer el seguimiento y evaluación encomendado por los propios Decretos Ley.

### **6.1.2 Los objetivos del PIRC**

Respecto a los objetivos que deben cumplirse a través de los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC- los Decretos Ley étnicos 4633 y 4635 de 2011<sup>59</sup> los establecen en términos generales y de manera similar, con algunas pequeñas diferencias que se irán evidenciando. Así las cosas tales objetivos son los siguientes:

1. Identificar los daños y afectaciones colectivas de los pueblos, y comunidades indígenas y afrocolombianas.
2. Construir la caracterización del que trata el artículo 139 y 105 del Decreto Ley 4633 y 4635 respectivamente.
3. Determinar acciones y medidas para la restitución - la reparación colectiva, y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y colectivos de las víctimas.
4. Contribuir de manera transformadora a la recuperación de las condiciones, capacidades y oportunidades de desarrollo personal y colectivo, afectadas o pérdidas como consecuencia del conflicto armado.
5. Implementar medidas para la protección efectiva de la diversidad étnica y cultural de los pueblos y comunidades afectadas, así como de las necesidades especiales de sus integrantes según su edad; discapacidad y otras condiciones de vulnerabilidad específica (Dec. 4633/11), o implementar medidas para la protección efectiva de la diversidad étnica y cultural de las Comunidades (Dec. 4635/11).
6. Transformar las condiciones de discriminación y exclusión histórica que permitieron o facilitaron la vulneración e infracciones de las que trata el artículo 3 de los decretos 4633 y 4635 de 2011.
7. Garantizar la pervivencia física y la permanencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianas.
8. Diseñar e implementar medidas de reparación integral tendientes a garantizar atención preferencial a las personas de especial protección constitucional, especialmente a las mujeres, niños y niñas y huérfanos (Dec. 4633/11), especialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia, huérfanos y personas en situación de discapacidad (Dec. 4635/11).
9. Garantizar los mecanismos, espacios y recursos (económicos y humanos) que permitan conocer la verdad sobre los hechos victimizantes, alcanzar la justicia y garantizar la no repetición de las (causas) condiciones que generaron las afectaciones y violaciones, teniendo en cuenta las afectaciones especiales según su edad, discapacidad y otras condiciones de vulnerabilidad específica.

---

<sup>59</sup> Artículo 137 del Dec. 4633 y 77 del Dec. 4635 de 2011.

10. Definir las obligaciones, roles y competencias de las diferentes instancias del Estado en los niveles nacional y territorial para el diseño, ejecución y seguimiento de las medidas contempladas en los decretos 4633 y 4635 de 2011.

Por su parte el artículo 96 del Decreto Ley 4634 de 2011 establece como objetivos del PIRCPRK -Plan Integral de Reparación Colectiva para el pueblo Rrom y sus Kumpaño- los siguientes:

1. Construir la caracterización para determinar acciones y medidas para la restitución y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y colectivos de las víctimas.
2. Contribuir de manera transformadora a la recuperación de las condiciones, capacidades y oportunidades de desarrollo personal y colectivo, afectadas como consecuencia de lo establecido en el artículo 3° del presente Decreto.
3. Implementar medidas para la protección efectiva de la diversidad étnica y cultural de los pueblos y comunidades afectadas.
4. Transformar las condiciones de discriminación y exclusión histórica que permitieron o facilitaron la vulneración e infracciones de las que trata el artículo 3° del presente Decreto.
5. Garantizar la pervivencia física y la permanencia cultural del pueblo Rrom y de sus Kumpaño.
6. Diseñar e implementar medidas de reparación integral tendientes a garantizar atención preferencia a las personas de especial protección constitucional, especialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
7. Garantizar los mecanismos, espacios y recursos que permitan conocer la verdad sobre los hechos victimizantes, alcanzar la justicia y garantizar la no repetición de las condiciones que generaron las afectaciones y violaciones.
8. Definir las obligaciones, roles y competencias de las diferentes instancias del Estado en los niveles nacional y territorial para el diseño, ejecución y seguimiento de las medidas contempladas en el presente Decreto.

En relación con los objetivos que deberán cumplirse a través de la concertación de un PIRC es importante llamar la atención frente a algunos de ellos ya que los acompañamientos realizados a la fecha por la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo han permitido evidenciar la necesidad de incidir e instar a las distintas entidades competentes en las concertaciones de los mismos, a una adecuada interpretación de los Decretos Ley étnicos que oriente su actuar con esta población.

La identificación de los daños y afectaciones sufridas por una colectividad étnica como objetivo que debe cumplir un PIRC es uno de los puntos de partida del mismo, pues tal identificación permitirá la construcción de las acciones en las que se concretarán las distintas medidas de reparación integral y colectiva. Esta individualización de los daños y afectaciones deberá realizarse bajo la metodología que se acuerde con la propia comunidad, lo cual se lleva a cabo en la etapa de la preconsulta en la que se dejará claro la ruta metodológica para realizar todo el proceso de consulta previa del PIRC.

De otra parte, el PIRC tiene por objetivo determinar las acciones y medidas para la reparación colectiva, y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y colectivos de las víctimas, es decir que este instrumento técnico debe permitir a las comunidades étnicas ejercer los derechos consagrados en los Decretos Ley en relación con la reparación colectiva. Las acciones en que se traducen las medidas de reparación deben tener relación directa con los daños y afectaciones sufridos por la comunidad, y deberán además contribuir de manera transformadora a la recuperación de las condiciones, capacidades y oportunidades de desarrollo personal y colectivo, afectadas o pérdidas como consecuencia del conflicto armado –otro de los objetivos de los PIRC—.

### **6.1.3 Contenido de un PIRC**

Respecto al contenido de un Plan Integral de Reparación Colectiva los artículos 138, 97 y 78 de los Decretos Ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, respectivamente, establecen algunas pautas generales que se deben tener en cuenta en la construcción de tales planes, como el hecho de que las comunidades deban participar de manera activa en el diseño, implementación y seguimiento del mismo a través de sus autoridades o instancias representativas; que para la construcción de estos planes se deberá partir de la definición de daño y afectaciones señalada en los decretos referidos; así como en las definiciones que estos decretos presentan de las medidas de reparación de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Los elementos que deberá contener todo PIRC son los que se enuncian a continuación:

- a. La caracterización de daños y afectaciones que es planteada en estos Decretos sobre la cual se harán algunos comentarios más adelante.
- b. La identificación de las autoridades propias, su forma de gobierno, así como sus dinámicas y mecanismos de consulta interna.
- c. Las medidas de reparación integral colectiva conforme a los criterios generales se establecen en los Decretos Ley.
- d. Los recursos y responsables de la ejecución de las medidas de reparación colectiva.
- e. Los tiempos de ejecución de las medidas de reparación colectiva.
- f. Los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Respecto a estos elementos, lo que se ha evidenciado en los distintos acompañamientos realizados por la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, es que existe una interpretación acomodada de aquello que aquel instrumento técnico debe contener. De ahí que temas como el presupuesto para la efectiva realización de cada acción reparadora, y el cronograma para el desarrollo de la misma no estén siendo desarrollados de manera seria y concreta en los PIRC protocolizados a la fecha, con las implicaciones que ello está significando en la fase de implementación de los mismos, como se verá más adelante.

#### **6.1.4 Etapas que integran el proceso de consulta previa de un PIRC**

En primer lugar es importante afirmar que se trata de un proceso de consulta previa con matices diferentes a cualquier otro tipo de proceso de consulta previa, como por ejemplo el de un proyecto, obra o actividad en materia de infraestructura, pues se parte del hecho de que un PIRC étnico, como instrumento técnico que una vez concertado será vertido en un acto administrativo, se realiza con el fin de garantizar el derecho a la reparación colectiva de las comunidades étnicas, ya que el mismo constituye la base para dicha reparación.

De otra parte es claro que para el establecimiento de estas etapas debió tenerse en cuenta la normatividad vigente relacionada con este derecho fundamental, en especial el Convenio 169 de la OIT, la Directiva 10 de 2013, las hojas de ruta establecidas por el Ministerio del Interior para ello, y alguna jurisprudencia de la Corte Constitucional pertinente. En este sentido, el propósito es que las entidades que liderarán estos procesos, a saber el Ministerio del Interior y la UARIV, y en si todas las entidades participantes y responsables, se ajusten a la normatividad existente en materia de consulta previa.

De ahí que este proceso está integrado de manera general por 7 etapas distintas, las cuales serán enunciadas a continuación, y se hará especial énfasis en las particularidades, características y observaciones frente a las etapas de protocolización e implementación de los acuerdos, por ser los temas que nos ocupan en el presente Informe.

- 1) Etapa de Preconsulta y Apertura de la Consulta Previa. Etapa de Instalación de la Consulta Previa.
- 2) Etapa de Identificación de Caracterización del Daño, Análisis de Medidas de Reparación Colectiva – Formulación del Plan.
- 3) Etapa de Preacuerdos. Fase de Formulación de acuerdos con las entidades del SNARIV y las demás competentes.
- 4) Etapa de Protocolización de los acuerdos.

Advierte la hoja de ruta del Ministerio del Interior diseñada para la realización de los procesos de consulta previa de los PIRC, que en esta fase se deberán realizar las siguientes actividades:

- a) Formalizar los acuerdos y establecer la responsabilidad de cada una de las partes,
- b) Conformar el comité de seguimiento,
- c) Oficializar los acuerdos y
- d) Protocolización de los acuerdos.

Los Decretos Ley al respecto señalaron que una vez se haya surtido la etapa de preconsulta, se procederá a consultar el PIRC propuesto por el Gobierno Nacional de conformidad con

la información y caracterización obtenida en la fase de preconsulta, siguiendo el procedimiento y hoja de ruta acordado con la Comunidad respectiva<sup>60</sup>.

En esta etapa se suscribirá (firmará) el acta de acuerdos entre las partes según las acciones, presupuestos, responsables y fechas acordadas en las etapas anteriores.

El Ministerio del Interior será el responsable de la protocolización de acuerdos razón por la cual siempre deberá estar en estos espacios, así como en las demás etapas del proceso, pues al ser el garante del derecho fundamental a la consulta previa, y el responsable de la protocolización, no podrá permitirse firmar documentos que recojan información que desconoce, y sobre todo, que no tenga la certeza o al menos la claridad de que los mismos no están vulnerando derechos.

Como se refirió en la fase anterior, en el acta de protocolización deberán quedar claros los responsables de realizar el seguimiento al cumplimiento de dichos acuerdos, y para ello se deberá conformar el Comité de Seguimiento (Grupo de Seguimiento y Evaluación), en el que por supuesto la Defensoría del Pueblo tendrá un papel muy importante desde sus competencias de protección de derechos humanos, constitucional y legalmente asignadas.

#### 5) Etapa de implementación de los acuerdos.

Esta etapa constituye una de las más importantes de todo el proceso en la medida que es justo en este momento en el que inicia el cumplimiento de lo acordado entre los sujetos colectivos étnicos a reparar y las entidades competentes que asumieron algún compromiso en las etapas anteriores del proceso. La realización de estos compromisos exige que los mismos hayan sido establecidos de manera clara y concreta, es decir que se trate de acciones específicas que redunden en la reparación de los daños y vulneraciones causados a estas víctimas.

De ahí que acciones planteadas en términos de “se gestionará”, “se incidirá”, “se oficiará”, “se agendará una reunión”, entre otras, no sean de recibo tratándose de procesos de reparación colectiva, pues no son acciones concretas reparadoras, sino por el contrario acciones vagas que bien pueden hacer parte de un plan de trabajo para la consulta previa de un PIRC pero no de una protocolización del mismo, como ha sucedido en la actualidad. Al respecto las propias comunidades han solicitado “(...) que las medidas de reparación deben tener acciones concretas con enfoque diferencial y territorial y que atiendan precisamente el daño sufrido (...)”<sup>61</sup>.

Adicionalmente en el marco de la implementación de un PIRC, ajustándose a lo establecido en los Decretos Ley étnicos, en relación con el contenido del mismo, en la medida que las acciones sean planteadas en términos claros, concretos y respetuosos de la situación de

---

<sup>60</sup> Artículo 99 y 105 de los Decretos Ley 4634 y 4635 de 2011, respectivamente.

<sup>61</sup> Acta de Protocolización del PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe.

victimización del sujeto colectivo específico, es claro que para su cabal ejecución se deberá contar con un presupuesto específico, es decir con unos recursos económicos que permitan por ejemplo la construcción de la casa de la cultura, o los procesos de formación solicitados, el desarrollo de determinado proyecto productivo, etc.

Por el contrario PIRC carentes de presupuesto implicarán –como sucede en la actualidad- procesos de implementación de difícil exigibilidad, sin contar con el hecho de que varias entidades no participaron en los procesos o lo hicieron pero no asumieron compromiso alguno, pues varias acciones parecieran haber sido planteadas en términos de favores que las entidades le hacen a las víctimas (“*se puede*”, “*se revisará*”, “*en la medida de lo posible*”, etc.), lo cual evidentemente constituye una burla frente a los derechos a la reparación colectiva de la población étnica que ha sido víctima del conflicto armado colombiano.

Finalmente es necesario que en los procesos de protocolización se establezcan fechas o tiempos claros de ejecución de las acciones –concretas- concertadas como acciones reparadoras y transformadoras de las realidades de estas comunidades, pues ello contribuye a que en la etapa de implementación se cuente con elementos que permitan instar a las entidades a cumplir lo acordado en los términos que fuere consagrado. La falta de cronogramas en los PIRC sumado a la falta de presupuesto para la realización de las acciones acordadas, y el establecimiento de acciones reparadoras inadecuadas, complican aún más la posibilidad de exigir un cumplimiento a las entidades responsables, y lo peor, que la reparación colectiva sea una realidad.

- 6) Etapa de seguimiento y evaluación de los acuerdos.
- 7) Etapa de Cierre de la consulta previa del PIRC.

## **6.2 Observaciones generales frente a los PIRC protocolizados a la fecha**

Habiendo recordado, aclarado y comentado algunos conceptos de los Decretos Ley de víctimas de los grupos étnicos pertinentes para comprender lo que se planteará en esta sección, se procederá a revisar algunos temas relacionados con los PIRC que a la fecha han sido protocolizados entre las comunidades étnicas y el Gobierno Nacional.

En distintas reuniones y documentos la UARIV ha manifestado que son 3 los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC- que al momento han logrado firmarse –protocolizarse- con los siguientes sujetos colectivos étnicos:

- Pueblo Gitano o Rrom (9 Kumpaño y 2 organizaciones).
- Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche (Cesar)
- Cabildo Indígena de Kite Kiwe de Timbío (Cauca).

A continuación se presentan algunas particularidades y observaciones frente a cada uno de estos PIRC.

### **6.2.1 Pueblo Gitano o Rrom**

Este PIRCPRK fue protocolizado el 9 de octubre de 2015 con varias aclaraciones hechas por la Defensoría del Pueblo como consta en el Acta de Protocolización, sin embargo respetando la decisión del Pueblo Gitano el análisis frente a este PIRC se presentará en Anexo Reservado adjunto a este Informe. Lo anterior teniendo en cuenta que el pueblo Gitano manifestó su decisión de no ser visibilizados como víctimas del conflicto armado, sino más bien como uno de los grupos étnicos que existen en Colombia, con unas prácticas y tradiciones culturales propias. Para los Gitanos lo importante es ser reconocidos y respetados, que el resto de población colombiana conozca y comprenda qué significa ser Gitano. No obstante lo anterior, las reflexiones, análisis y observaciones que se realizan en este capítulo frente a los otros 2 PIRC referidos, se predicen también del PIRCPRK.

### **6.2.2 Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche (Valledupar - Cesar)**

Este PIRC fue protocolizado el 11 de diciembre de 2015, y frente al mismo resulta pertinente llamar la atención sobre el hecho de que varias acciones reparadoras dependen de la titulación colectiva del territorio y las entidades competentes o no comparecen a los escenarios de concertación o asumen compromisos baladíes. En la Matriz de Acuerdos, la cual hace parte de la protocolización como bien lo afirma la UARIV al inicio de cada acta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural *“como responsable del sector, se compromete al seguimiento del proceso de titulación colectiva y a agilizar el trámite en el reconocimiento de la importancia de éste derecho”*.

Por supuesto un compromiso como estos y la no participación del INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras –ANT- en los espacios de concertación de los PIRC, ponen de manifiesto que el tema del derecho al territorio de las comunidades étnicas tampoco en la instancia de la reparación colectiva se le está dando la importancia que tiene ni se están disponiendo de las herramientas necesarias para su exigibilidad. Para la Defensoría del Pueblo es preocupante advertir que siendo el derecho al territorio el eje central para la pervivencia y desarrollo bajo las prácticas culturales propias de las comunidades étnicas, la relevancia de la medida de reparación relacionada con la restitución de los derechos territoriales sea tan mínima.

Por su parte la UARIV frente a este mismo tema asume compromisos en los siguientes términos: *“(...) está comprometida con la nueva agencia para la priorización del proceso y por ello tiene reunión el próximo 18 de diciembre para lograr acuerdos (...)”*, lo cual si bien es cierto es loable, evidencia que si en las concertaciones de los PIRC la medida de reparación de restitución de derechos territoriales continúa siendo vista como una medida poco importante a la cual se le da discusión al final de las jornadas, cuando en el mejor de los casos es posible discutirla pues se cuenta con la presencia de las entidades competentes, la reparación de los daños causados a estas comunidades en materia del derecho al

territorio y todo lo que esto implica, continuará siendo una deuda histórica del Gobierno Nacional sólo que ahora en sede de reparación colectiva e integral.

Más grave resulta este hecho cuando en las matrices de acuerdos y en las actas de protocolización se evidencia que algunas acciones reparadoras relacionadas con otras medidas de reparación (satisfacción o garantías de no repetición por ejemplo), dependen de que se lleve a feliz término la titulación de tierras del sujeto colectivo étnico respectivo a reparar, por lo cual algunas entidades no pueden asumir compromisos hasta tanto se realice la referida titulación colectiva. Al respecto encontramos dos ejemplos que llaman la atención de esta Delegada de la Defensoría del Pueblo en el PIRC del Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche.

Una de las acciones reparadoras propuestas en relación con la medida de reparación de indemnización colectiva consiste en la *“adjudicación individual y colectiva de tierras para realizar prácticas de producción tradicional de alimento que se perdió con el conflicto armado”*, para ello se señala la necesidad del *“establecimiento de una granja comunitaria autosostenibles, donde se produzcan especies menores, abono orgánico, cultivos de pancoger como maíz, frijol, etc.”*. Al respecto el Departamento para la Prosperidad Social – DPS- afirma en la matriz de acuerdos que *“la seguridad jurídica del territorio es requisito indispensable para los proyectos productivos a desarrollarse con DPS”*, y en el Acta de Protocolización en el cierre de la jornada manifiesta la *“imposibilidad de invertir recursos sin estar resuelto el tema del territorio”*.

El otro ejemplo de acciones reparadoras que dependen de la titulación colectiva del Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche, la encontramos en la medida de reparación de satisfacción consistente en la *“Publicación de los mapas de los territorios de propiedad colectiva y su inclusión en los textos de geografía que se usan en el sistema educativo público”*. Al respecto en la Matriz de Acuerdos se señala que *“la comunidad Guacochera aceptó la propuesta de que se lleve a cabo este proceso con el Agustín Codazzi, para que de esta forma se vaya generando un espacio de interlocución para la visibilización de los mapas de territorios colectivos y de cómo les gustaría aparecer en los libros de texto de los colegios. Con lo cual se incide en la formación de todos los ciudadanos en el reconocimiento y respeto de los territorios de las comunidades negras”*.

Como acuerdo frente a esta acción reparadora se estableció que *“se debe vincular al IGAC para su implementación, al INCODER en la delimitación del territorio colectivo, posterior a la titulación del mismo y la Secretaria de Educación y Ministerio de Educación para que se dé difusión del producto e inclusión dentro de los materiales básicos de conocimiento de división y organización del territorio nacional”*. De lo anterior se evidencia que hasta tanto no logre la titulación colectiva del territorio del Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche, el resto de acciones acordadas, las cuales son muy relevantes y pertinentes, no podrán llevarse a cabo pues por ejemplo cómo se publica un mapa de un territorio colectivo aún no constituido como tal.

### **6.2.3 Cabildo Indígena de Kite Kiwe de Timbío (Cauca).**

Este PIRC fue protocolizado el 29 de diciembre de 2015 con varias y serias oposiciones y dudas por parte del CRIC, la ONIC y la Defensoría del Pueblo como consta en el Acta de Protocolización, las cuales hoy reafirman su fundamento. Tan serias serían las inquietudes que se llegó incluso a proponer que se realizara una protocolización parcial, es decir que se firmaran solamente los acuerdos frente a temas que ya contaban con algunas claridades presupuestales y de tiempos de ejecución<sup>62</sup>, los cuales a decir verdad eran muy pocos.

Sin embargo, esta propuesta no fue de recibo por la institucionalidad, concretamente la UARIV y el Ministerio del Interior, para las cuales lo más importante y urgente en esa fecha del año, y pasados más de 4 años de entrada en vigencia de los Decretos Ley étnicos, era poder mostrar cifras de avances frente a PIRC protocolizados, sacrificando lo fundamental de estos procesos que es la reparación real y efectiva de las comunidades étnicas como víctimas del conflicto armado<sup>63</sup>.

En este caso se observa de manera aún más evidente el hecho de que lo concertado en el proceso de consulta previa del PIRC constituye más un plan de trabajo (incompleto) para el desarrollo de la propia consulta previa, que el documento o insumo básico para la protocolización de un Plan Integral de Reparación Colectiva Étnica. Este hecho también fue evidenciado por el CRIC, organización que acompañó algunas etapas del proceso. Al respecto advierte en el Acta de Protocolización su:

*“(...) preocupación porque no se observan responsabilidades concretas frente a presupuestos de las entidades, observa tareas y lo hace con la autorización de las autoridades y la comunidad en tanto la comunidad de Kite Kiwe está vinculada al movimiento indígena del Cauca, y por ello se debe tener el apoyo de los procesos y procedimientos y la validación en términos de lo que el movimiento indígena considera se requiere, expresa que reposan acciones con expresiones como “se hará”, “se dirá”, “se gestionará”, y no hay en su criterio algo muy concreto (...)”.*

En este PIRC como en el caso del Consejo Comunitario de Guacoche, el tema de la falta de constitución del Resguardo Indígena genera consecuencias negativas frente al proceso de reparación colectiva, en la medida que varias acciones reparadoras para ser llevadas a cabo

---

<sup>62</sup> Lo mismo sucedió en el caso de la protocolización del PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche, frente al cual en enlace étnico de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas advirtió en informe relacionado con el acompañamiento de este proceso lo siguiente: *“La Defensoría del Pueblo dejó constancia en acta, que este PIRC, se protocolizaba parcialmente, porque había medidas en cabeza del INCODER y del DPS, que no fueron viables por estas entidades”.*

<sup>63</sup> Frente al proceso de consulta previa del PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche, informa en enlace étnico de la Defensoría Regional de Cesar *“que la mayoría de las actividades –dentro del proceso de consulta previa- no contaron con la presencia del Ministerio Público, la razón las primeras jornadas de recolección de información, fueron realizadas de manera maratónica, una detrás de otras, al parecer ejerciendo presión por parte de la Unidad, quien de esta manera limitó el ejercicio a la consulta, tal como lo reconoce la Corte Constitucional (...)”.*

requieren de seguridad jurídica para realizarse en predios que efectivamente pertenezcan a la comunidad indígena Nasa del Cabildo de Kite Kiwe.

Por ejemplo, el desarrollo del proyecto productivo a cargo del Ministerio de Agricultura como entidad rectora del sector, y concretamente de la recién creada Agencia Nacional de Desarrollo Rural, plantea la conveniencia de que el territorio donde dicho proyecto se vaya a desarrollar esté debidamente titulado por la Agencia Nacional de Tierras, antes INCODER. De ahí que las acciones reparadoras hayan quedado en términos de formulación de proyectos y acompañamientos técnicos para ello.

Otros ejemplos de esto se encuentran en las acciones que estarían a cargo del Ministerio de Trabajo, entidad que manifestó en las reuniones de concertación, la necesidad de que el tema de la titulación colectiva de este Resguardo Indígena sea resuelto. Señala que *“si hay territorio se puede definir un plan de acción más concreto. Se realizará una labor de evaluación de pertinencia y un trabajo conjunto para definir la misma. Acciones: una vez el territorio titulado se podrá hacer una articulación entre los dos ministerios para hacer un trabajo conjunto. La comunidad indica que existe una parte del territorio que ya está titulada”*.

Pareciera que el hecho de que un sujeto colectivo étnico a reparar no cuente con un territorio titulado, lo cual constituye un derecho y una obligación del Estado, en el escenario de la reparación colectiva, fuese una salida fácil para varias entidades (DPS, Ministerio de Trabajo, etc.) que lógicamente no pueden desarrollar sus actividades en predios que a futuro puedan presentar problemas jurídicos relacionados con la propiedad de los mismos. Este hecho pone a las comunidades étnicas víctimas en una sin salida, en la que se encuentran ancestralmente.

De otra parte, propone el Ministerio del Interior que *“la primera función del comité de seguimiento sea la de definir los cronogramas, presupuesto y plan de trabajo para cada una de las medidas, ya que se tienen acuerdos concretos que no se pueden deshacer, de conformidad con esos acuerdos, la primera tarea que se haga sea concertar presupuestos y cronogramas de las diferentes medidas, esa es la invitación del Ministerio del Interior para seguir avanzando y seguir afianzando confianza”* según consta en el Acta de Protocolización.

Por supuesto la propuesta del Ministerio del Interior resulta ser contraria a lo establecido en los Decretos Ley sobre los contenidos del PIRC<sup>64</sup>, y las funciones mismas que se espera del mecanismo de seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de lo acordado en los procesos de consulta previa de los PIRC que se cree para ello. Es claro que un Comité de Seguimiento es justamente para ello, para hacer seguimiento, revisión, acompañamiento de la efectiva realización de lo pactado. De ahí que resulte un contra sentido asignar competencias relacionadas con la definición del *“cronograma, presupuesto*

---

<sup>64</sup> Ver los artículos 138, 97 y 78 de los Decretos Ley de víctimas 4633, 4634 y 4635 de 2011, respectivamente.

y plan de trabajo de manera concertada con las entidades responsables”, cuando es justamente a este tipo de elementos que dicho Comité debería hacer seguimiento.

Infortunadamente para la Defensoría del Pueblo, en el Acta de Protocolización del PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe quedó establecido el siguiente acuerdo: *“En el marco del comité de seguimiento realizar una reunión de trabajo en donde se defina cronograma, presupuesto y plan de trabajo de manera concertada con las entidades responsables. Este proceso se iniciará en el primer trimestre del año. Se realizarán dos momentos la primera de planeación a nivel regional y la segunda a nivel nacional”*. Estaríamos entonces ante un nuevo escenario de concertación pero éste ya sin las garantías del derecho fundamental a la consulta previa, escenario además en el que se definirán algunos de los temas más relevantes para hacer de la reparación colectiva una realidad (presupuesto para la realización de cada acción reparadora concertada y el cronograma para ello).

Por último frente a este mismo tema advierte la Defensoría que hay un evidente incumplimiento de lo ordenado en los Decretos Ley étnicos en relación con el contenido de los PIRC, los cuales como se refirió anteriormente, en adelante no pasarán de ser planes de trabajo pobremente elaborados.

Un tema final que es importante señalar del PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe es la necesidad de realizar el proceso de consulta previa de manera articulada y conjunta nación – territorio. En el proceso de construcción de este PIRC fue evidente la necesidad de contar con la participación de manera temprana de las entidades del SNARIV competentes tanto a nivel nacional como departamental y municipal, toda vez que en varios escenarios las entidades presentes (en muchos casos del nivel nacional) afirmaban no tener competencia frente a la solicitud de la comunidad, por lo cual era necesario convocar a la entidad departamental o municipal competente. Ello implicó pérdidas de tiempo, no concertación de acciones concretas, sino de por ejemplo gestiones a realizar en otro momento con el fin de afinar la acción. Se plantean acciones reparadoras en términos de *“se realizará una reunión para ....”*.

En la Matriz de Acuerdos el Ministerio de Salud señala que: *“Informarán a la Secretaria de Salud, ya que el Min. Salud sólo da lineamientos y las Secretarías y Entes Territoriales materializan dichos lineamientos”*, y más adelante señala que *“Se debe realizar reunión con Min. Salud, Secretarías Departamentales y Municipales de Salud y otros entes para revisar este aspecto. Dependiendo de lo que se identifique y acuerde en este espacio”*<sup>65</sup>.

### **6.3 Otras observaciones de forma y de fondo con incidencia directa en el ejercicio del derecho a la reparación colectiva étnica.**

---

<sup>65</sup> En la Matriz de Acuerdos del PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche el Ministerio de Salud se comprometió *“a coordinar para la vigencia 2016 una reunión con el ente territorial, EPS e IPS para definir una ruta de atención integral en salud”*.

A continuación se desarrollarán algunas otras críticas y análisis frente a los procesos de consulta previa de los PIRC y la protocolización de los mismos, ejemplificando cada caso, con el fin de ilustrar de mejor manera al lector frente a los planteamientos que hace la Defensoría del Pueblo en el presente informe. Se advertirán algunos hallazgos de forma relacionados con las matrices y la metodología, y otros que tiene que ver con temas más estructurales. El común denominador es que todos los hallazgos impactan de manera negativa el ejercicio y eficacia del derecho a la reparación colectiva étnica.

### **6.3.1 Hallazgo 1: Sobre las matrices de acuerdos**

En relación con el tema metodológico se evidencia la utilización de matrices de acuerdos diferentes y actas de protocolización diferentes, lo cual es lógico en la medida que se trata de sujetos colectivos étnicos distintos, sin embargo teniendo en cuenta que en muchos casos las matrices de acuerdos son diligenciadas por los profesionales de las Direcciones Territoriales de la UARIV a cargo del tema, sería conveniente el diseño de una matriz estándar que contenga los elementos que si o si deberán tener todas estas matrices, y a partir de ahí se desarrollen las particularidades de cada caso concreto.

Por ejemplo en la Matriz de Acuerdos del Cabildo de Kite Kiwe se plantea el objetivo de las medidas de reparación, lo cual es muy positivo pues permite al profesional a cargo tenerlos siempre presentes al momento de su construcción. Es claro que todas las matrices incorporan de manera formal aquello que exigen los Decretos Ley étnicos que un PIRC debe contener, no obstante para el caso de las casillas relacionadas con los tiempos de ejecución, el plan de trabajo, la inversión, entre otras, por lo general estas no fueron diligenciadas.

En todas las actas de protocolización se afirma que la matriz de acuerdos hace parte de dicha acta, no obstante siendo la protocolización o firma de lo acordado una de las etapas más importantes dentro de la ruta de la reparación colectiva, al menos desde el punto de vista formal, en la medida que constituye el punto de partida para la implementación de los acuerdos, no resulta lógico que en las actas sólo se registren algunos de los acuerdos establecidos en las matrices, y no necesariamente los más importantes. En las actas de protocolización por lo general se indica que sólo se harán unas observaciones (precisiones y/o aclaraciones) frente a lo acordado en la matriz. De ahí que sea necesario que la institucionalidad diseñe una metodología que permita una mejor articulación entre estos dos documentos básicos del proceso de protocolización de un PIRC.

### **6.3.2 Hallazgo 2: La formulación de las acciones reparatoras**

Por otro lado se advierten en las matrices de acuerdos expresiones tales como: *“puede”*, *“buenas voluntades”* (PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche), *“en la medida de lo posible”* (PIRC del Cabildo de Kite Kiwe). Por ejemplo, en el Acta de Protocolización del PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe el Ministerio del Interior hace la siguiente reflexión: *“Recalca el trabajo realizado en la jornada del 25 de noviembre en donde la comunidad*

*presentó su historia y su caminar en este proceso lo que logró conmover a las entidades e interesarse en el apoyo de este proceso”.*

Afirmaciones como estas no pueden hacerse ni quedar registradas en los documentos base de la reparación colectiva en la medida que el mensaje que la entidad coordinadora y garante del derecho fundamental a la consulta previa debe enviar es que los Decretos Ley étnicos impusieron obligaciones a todo el Estado, las cuales deben ser cumplidas, así esto requiera de un proceso de adecuación institucional y de ajustes presupuestales.

Para la Defensoría lo anterior no resulta de recibo en la medida que la reparación colectiva de los grupos étnicos y todo lo que ésta implica constituye un derecho reconocido por el Estado colombiano, y no se trata de un favor, ni un actuar basado en las buenas intenciones y voluntades institucionales, todo esto resulta irrespetuoso y desconocedor de los derechos de esta población.

De otra parte, algunos de los verbos más utilizados en la concertación de “acciones reparadoras”, son los siguientes: *“gestionar”, “articular”, “revisar”, “agenciar”, “oficiar”, “realizar acercamiento”, “revisar la implementación”, “tramitar”, “implementar”, “desarrollar la viabilidad”,* y acciones como: *“presentará el proyecto”, “se generará”, “pendiente reunión”, “articulación de programas”, “se debe promover”, “publicará”, “propondrá”, “seguimiento”, “sensibilización”, “incidencia”, “coordinarán”, “intercederán”, “se generarán”, “se compromete a apoyar”, “asesorará”, “acercamientos”,* entre otras.

Las consecuencias de esto como se refirió anteriormente es que no se han logrado acordar acciones concretas y claras que reparen los daños de estas colectividades, sino meras gestiones o acciones de trámite para el logro de acciones que pueden o no responder a las exigencias que en materia de reparación colectiva han planteado estos sujetos colectivos étnicos. Algunos ejemplos de esta situación son los siguientes:

En el PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche la Secretaría de Gobierno Municipal: *“estableció como compromiso de gestión brindar un espacio en el espacio de empalme con el nuevo gobierno, invitando al sujeto de reparación colectiva de la comunidad negra de Guacoche y a la UARIV a participar para que se presente el PIRC y así se pueda incluir en la planeación de la nueva administración elegida”.* Al respecto la comunidad le recordó a esta autoridad administrativa municipal lo establecido por la Circular 018 del 03 de septiembre de 2015, elaborada conjuntamente entre la Contraloría General de la Nación y la Procuraduría General de la República, que obliga al empalme de las dos administraciones (salientes y entrantes) en los referente al avance en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto. Es decir que una acción reparadora no debería ser una gestión, y menos si la misma se entiende que constituye una obligación de la entidad en el marco de sus competencias (¿me comprometo a lo que estoy obligado?).

Otros dos ejemplos de lo anterior en este PIRC se encuentran en relación con los compromisos asumidos por Gestión Social (esta entidad se comprometió a que *“presentará el proyecto ante el Concejo para la institucionalización del día de la tinaja”*), y la Secretaría de Ambiente Departamental (se comprometió a que *“gestionará el apoyo del Departamento para la realización del evento”*).

### **6.3.3 Hallazgo 3: Contenido de los PIRC**

En relación con la afirmación realizada en la parte inicial de este documento, los PIRC tal como vienen siendo elaborados son documentos incompletos pues no reúnen todos los elementos que los Decretos Ley étnicos ordenan que deben contener. Se están protocolizando simples planes de trabajo los cuales además están quedando incompletos, y de ahí que el Ministerio del Interior realice propuestas absurdas como que sea el Comité de Seguimiento a la implementación el que termine la tarea que no se logró hacer en el marco de la consulta previa. Con la consecuencia nefasta para el sujeto colectivo étnico que esto quedó registrado como un acuerdo en el Acta de Protocolización.

#### **6.3.3.1 Los PIRC como planes de trabajo: vulneración al derecho a la consulta previa**

Ahora bien advierte la UARIV en el PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche como compromiso frente a la medida de reparación de Garantías de No Repetición, que: *“Se realizará reunión entre la Oficina de Gestión Social, con el ICBF y SENA con el fin de establecer acuerdos sobre los compromisos que cada institución asumirá durante cada uno de los 3 años de implementación del PIRC, articulando temas de acuerdo a la competencia y oferta de cada entidad, para el desarrollo de la "Escuela de Liderazgo Algemiro Quiroz", teniendo en cuenta que se pueda realizar una escuela de formación a formadores para que en el 2018 se ejecute esta fase de multiplicación al resto de la comunidad”*.

De lo anterior se evidencia nuevamente que este instrumento técnico –PIRC- viene siendo utilizado por las entidades como una herramienta que les permite planificar aquello que se requiere para ahí si llegar a una concertación de acciones concretas y reparadoras en el escenario de un proceso de consulta previa entre las comunidades a reparar y las entidades del SNARIV que tengan responsabilidad frente a dichas acciones. La pregunta que le surge a la Defensoría del Pueblo es ¿por qué no se protocoliza el acuerdo al que se llegue una vez realizada la reunión referida? Esto último resulta ser un actuar más respetuoso de los derechos de los grupos étnicos en el marco de la reparación colectiva y de las expectativas que al respecto tienen.

Por su parte en el PIRC del Cabildo de Kite Kiwe como Medida de Rehabilitación el Ministerio de Cultura afirma que esta *“Pendiente concretar reunión para ver cómo se llevará a cabo una acción reparadora”*, la CNMH señala que *“Es preciso aterrizar mejor la medida para identificar bien la competencia del CNMH”*, y el SENA que *“puede realizar formación en*

*talento humano para pueblos indígenas, del programa de formación de gestores comunitarios, siempre y cuando este se realice en conjunto con Min. Salud y las secretarías de salud departamentales y locales. Se debe realizar reunión con Min. Salud, Secretarías Departamentales y Municipales de Salud y otros entes para revisar este aspecto. Dependiendo de lo que se identifique y acuerde en este espacio”. En este mismo sentido como Garantías de No Repetición la UNP “se compromete a agendar una reunión para definir concretamente el apoyo desde la entidad al fortalecimiento de la Guardia”.*

Todas estas “acciones reparadoras” evidencian que algunos “acuerdos” se hicieron sin tener claridad sobre las competencias o alcance de las mismas de algunas entidades, como en el caso de la CNMH, y ante ello lo más prudente y conveniente antes de establecer compromisos en términos como *“Es preciso aterrizar mejor la medida para identificar bien la competencia del CNMH”*, era haber concretado bien la acción reparadora para ahí si poder definir la competencia de la entidad. Pero en este caso tanto la acción reparadora como el responsable de la misma, obviamente, quedaron en el aire.

### **6.3.3.2 Indefinición del cómo y el cuándo de las acciones reparadoras**

En las matrices de acuerdos de los tres PIRC protocolizados a la fecha, hay un denominador común que consiste en el hecho de que frente a las acciones concertadas (las cuales como se ha referido hasta ahora en el presente documento en su mayoría son meras gestiones) no se informa de qué manera las mismas se llevarán a cabo, ni mucho menos en cuánto tiempo. Algunos ejemplos de ello que permiten ilustrar esta observación son los compromisos asumidos por las siguientes entidades en los términos en que quedaron consignados en las matrices de acuerdos.

Por ejemplo, en el PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche, dentro de las Medidas de Satisfacción, la comunidad solicitó lo siguiente: *“Conmemoración del 6 de abril del asesinato de Algemiroy Quiroz Márquez y Omar Castilla Rondón: Acto simbólico con ofrenda floral, celebración religiosa, música y festival gastronómico. Se conmemora en esta fecha el día de las víctimas, igualmente, se realizarán actividades para el reconocimiento público de las víctimas pertenecientes a las comunidades. Los actos deberán contar con actividades que resalten y enaltezcan la cultura y tradiciones de la comunidad.”* Al respecto el Departamento Nacional Planeación y Ministerio del Interior acuerdan que *“facilitan sus espacios en la página web para la publicación de los materiales producidos”*. Sin embargo no se especifica de qué manera se realizará esta actividad quedando planteado el compromiso asumido de manera vaga y general.

Otra solicitud de la comunidad como medida de Satisfacción fue el *“Desarrollo de programas y proyectos que promuevan la restitución y el ejercicio pleno de los derechos y que desarrollen competencias ciudadanas y científico sociales en los niños, niñas y adolescentes del país, y propendan a la reconciliación y la garantía de no repetición de hechos que atenten contra su integridad o violen sus derechos humanos, derechos étnicos y*

*culturales*". Al respecto Gestión Social, el Ministerio de Defensa y el Distrito Militar de la región para este proceso proponen *"un proceso de sensibilización a los miembros del Distrito Militar de la región sobre los derechos de las comunidades negras, sus procesos de resistencia en la defensa de sus derechos étnicos"*. La inquietud que surge a la Defensoría del Pueblo es cómo y cuándo se haría este proceso de formación.

De igual forma, el ICBF *"plantea la articulación del programa de Generaciones Étnicas con bienestar, con el fin de fortalecer las habilidades culturales y de garantías de derechos"*, y advierte que se *"Debe articular con Secretaría de Educación Municipal"*, no obstante, tampoco se indica la forma cómo se realizará dicha articulación.

Frente a la medida de reparación de Indemnización Colectiva la comunidad solicita la creación de *"una cooperativa de transporte que sea manejada por guacocheros. Adquisición de créditos con bajas tasas de interés para la compra de los vehículos"*. Al respecto, la Entidad Territorial se compromete a la *"facilitación de los permisos de la cooperativa, facilitación de un auxilio para la compra de los vehículos y estructuración de la vialidad del proyecto"*. No resulta claro para la Defensoría la forma cómo se ejecutará esta acción, concretamente a cuánto ascenderá el auxilio, ni cuántos vehículos se entregarán.

### **6.3.3.3 Falta de presupuesto para la ejecución de las acciones reparadoras**

De otra parte, no se especificó en estos PIRC el presupuesto disponible por cada entidad para llevar a cabo la acción comprometida, específicamente frente a las acciones que fueron desarrolladas como una actividad concreta a realizar, pues frente a las gestiones o trámites el hecho de que no se cuente con presupuesto para estas es un poco más comprensible. En el PIRC del Consejo Comunitario de Los Cardonales de Guacocha el ICBF frente a la medida de reparación de Garantías de No Repetición se comprometió afirmando que *"se gestionará con ICBF nacional, el presupuesto de las vigencias futuras"*, y Gestión Social de Cesar afirma que *"se destinaran recursos específicos para el programa en Guacocha"*.

### **6.3.4 Hallazgo 4: Falta de articulación nación - territorio**

Otra crítica que se hace frente a la forma como se llevaron a cabo los procesos de consulta previa de los PIRC y las protocolizaciones de los mismos se relaciona con la falta de o débil articulación de las entidades del orden nacional con las entidades departamentales y municipales en distintos momentos del proceso. En los PIRC bajo revisión se encuentran compromisos en los siguientes términos: *"es necesario la articulación con la regional de la ESAP<sup>66</sup>"*, *"Informarán a la Secretaria de Salud, ya que el Min. Salud sólo da lineamientos y las Secretarías y Entes Territoriales materializan dichos lineamientos"*<sup>67</sup>, y más adelante el

---

<sup>66</sup> Cita del PIRC del Consejo Comunitario de Guacocha frente a la medida de reparación de Garantías de No Repetición.

<sup>67</sup> Frente a las Medidas de Rehabilitación el Ministerio de Salud y el SENA informaron esas situaciones en el PIRC del Consejo Comunitario de Guacocha frente a la medida de reparación de Garantías de No Repetición.

SENA señala que *“puede realizar formación en talento humano para pueblos indígenas, del programa de formación de gestores comunitarios, siempre y cuando este se realice en conjunto con Min. Salud y las secretarías de salud departamentales y locales”*.

Toda vez que en muchos temas (salud, educación, etc.) las entidades departamentales y/o las municipales serán las responsables directas de la ejecución de las acciones reparadoras (o de la adecuación de la política pública en materia de atención a víctimas), la articulación de estas con el nivel nacional y su participación temprana en los procesos de reparación colectiva étnica será muy importante. Esto permitirá entre otras fortalecer y sensibilizar a estas entidades frente al tema de las víctimas étnicas y sus derechos, reconociendo sus competencias legales, con el fin de que asuman compromisos en una de las etapas iniciales del proceso. Lo contrario implica, como lo demuestran los ejemplos citados, que el escenario de concertación de la consulta previa del PIRC sirva para planificar la forma como se dará respuesta a la solicitud de la comunidad, pero en sí no se está asumiendo un compromiso de fondo, lo cual constituye uno de los objetivos centrales de estos procesos.

### **6.3.5 Hallazgo 5: La titulación colectiva como prerequisite de algunas acciones reparadoras**

En relación con el derecho al territorio y correspondiente titulación colectiva de las tierras a favor de las comunidades étnicas, teniendo en cuenta que varias acciones reparadoras concertadas dependen de dicha titulación, a continuación se presentarán algunos ejemplos adicionales a los hasta ahora planteados en relación con el PIRC del Consejo Comunitario de Guacocha.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo el hecho una de las afectaciones sufridas por el Cabildo Indígena de Kite Kiwe fue justamente que al ser víctimas de la Masacre del Naya ocurrida en el año 2001 debió desplazarse gran parte de su población con las negativas consecuencias que este hecho implicó para esta comunidad. Esta Masacre ocurrió durante los días 11 y 12 de abril de 2001 cuando 500 hombres de tropas paramilitares del Frente Calima y soldados de la Tercera Brigada del Batallón Pichincha ingresaron a la Región del Naya y cometieron distintos hechos victimizantes contra la población indígena Páez que allí residía. Se dice que cerca de 50 indígenas fueron torturados y posteriormente asesinados y que hubo más de 200 personas desplazadas.

No obstante a pesar de esto resulta absurdo que ni siquiera en la instancia de la reparación colectiva de esta comunidad se haya logrado incidir para que se culminara el proceso de titulación colectiva a favor de la misma por parte de las entidades competentes (antes INCODER hoy ANT), para las cuales bastó con presentarse al escenario con un informe del estado de “avance” del proceso. Este hecho plantea a la Defensoría un cuestionamiento: si justamente los Decretos Ley étnicos fueron concebidos con el fin de reparar a las víctimas del conflicto armado, ¿qué pasará con el derecho al territorio si su garantía y eficacia se

sigue aplazando? En últimas el tema del acceso a las tierras por parte de la población étnica en Colombia seguirá siendo un problema estructural del Estado por atender.

### **6.3.6 Hallazgo 6: Oferta institucional no específica para víctimas étnicas**

De otra parte, al revisar los compromisos que asumen las distintas entidades en el marco de los procesos de consulta previa de los PIRC, en general “ofrecen” servicios que hacen parte de los programas propios de la oferta tradicional de la entidad. Es decir que en muchos casos aún no hay oferta adecuada para atender las necesidades particulares de las víctimas en materia de reparación colectiva, sino que sus requerimientos se están adecuando a la oferta institucional que ya existe. Lo anterior resulta contrario a los mandatos normativos relacionados con la población étnica víctima del conflicto armado que exigen una adecuación institucional de las entidades y de sus programas. Por ejemplo el DPS se comprometió a realizar la *“Socialización del programa Jóvenes en Acción en el primer semestre de 2016”* con la comunidad de Kite Kiwe. (Ver Anexo Reservado).

### **6.3.7 Hallazgo 7: Algunos aspectos positivos**

Ahora bien ciertos aspectos positivos de los PIRC tal cual se han concertado, los encontramos en algunas medidas de reparación que fueron planteadas de manera concreta como acciones claras realizables, en las que las entidades expresaron un compromiso más serio e igualmente concreto. Un ejemplo de ello se encuentra cuando el DPS en el PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche *“propone la asociación entre personas de la comunidad que deseen aportar parte de su indemnización individual para elaborar un proyecto de artesanos, donde la entidad financiaría hasta un 80% para dotación de equipos. El Director Regional se compromete a que dicho proyecto sería aprobado sin necesidad de concursar”*, esto como medida de reparación de Satisfacción.

También resulta positivo que se invite a los gremios y empresas privadas a los procesos de consulta previa de los PIRC pues en estos como en todos los sectores de la sociedad recae una responsabilidad en relación con el proceso de reparación e inclusión de las víctimas del conflicto armado a los sectores productivos.

Finalmente, es claro que dentro de un proceso de consulta previa es viable que existan desacuerdos entre las partes (Ver Anexo Reservado), actuar que resulta ser más honesto por ambas partes –comunidad y Gobierno- que dejar muchas “acciones reparadoras” consignadas en términos vagos y con pocas herramientas para exigir su cumplimiento. No obstante, si bien es cierto es posible que no existan acuerdos frente a solicitudes concretas de las comunidades realizadas en el marco de los procesos de consulta previa de los PIRC, también lo es que independientemente de ello todas las entidades del Estado tienen obligaciones legales que atender frente a la población víctima del conflicto armado.

#### **6.4 Algunos riesgos de las protocolizaciones como se vienen realizando**

En primera instancia preocupa a la Defensoría el hecho de que se está presentando una evidente vulneración al derecho fundamental a la consulta previa en la medida que las concertaciones no se están realizando en los términos señalados por los Decretos Ley étnicos, es decir que los PIRC no reúnen los elementos que se exige, lo cual tendrá serias implicaciones al momento de hacer exigible el desarrollo de las “acciones reparadoras”, en los pocos casos que estas fueron consagradas como tal. Como se aludió anteriormente se están concertando planes de trabajo consistentes en la realización de gestiones, reuniones, incidencias, etc., pero pocas acciones específicas a realizar por parte de las entidades.

Uno de los principios que debe acompañar el ejercicio de este derecho es la buena fe de las partes, no obstante los compromisos que están asumiendo las entidades en estos procesos en los términos en que los mismos han quedado plasmados en las matrices de acuerdos o en las actas de protocolización, ponen en duda que este principio y el respeto que estas comunidades se merecen en ejercicio de sus derechos como víctimas del conflicto armado, se estén cumpliendo por parte de las instituciones competentes. No resulta lógico para la Defensoría que la normatividad haya exigido enmarcar la reparación colectiva de las víctimas étnicas en un proceso de consulta previa, sino para darle la importancia que el tema tiene para las mismas y para el país. No obstante procesos como los actuales hacen perder ese norte de la normatividad.

Los planes de trabajo para la realización del proceso de consulta previa en debida forma, o acuerdos incompletos que se encuentran en los PIRC revisados, advierten que el cumplimiento de estos será una tarea muy compleja en la medida de la vaguedad en que fueron establecidos algunos y la incompletud de los mismos. Varias entidades no se comprometieron seriamente, y ni la entidad coordinadora del SNARIV –UARIV- ni la entidad coordinadora y garante de este derecho fundamental –Ministerio del Interior- pudieron contener esta situación, la cual de alguna manera responde a problemas estructurales propios del Estado y la política de atención y reparación a la población víctima del conflicto armado. Sin embargo propuestas como la realizada por el Ministerio del Interior, y que llevó al establecimiento de un acuerdo no pueden ser de recibo en adelante en ningún PIRC.

Concretamente y como se advirtió anteriormente propuso dicho Ministerio que lo que no se pudo acordar en la instancia del proceso de consulta previa, fuera llevado a la etapa de seguimiento de la implementación del PIRC para lograr en esta etapa un acuerdo. Los temas a los que en general no fue posible llegar a un acuerdo fueron el presupuesto y cronograma para el cumplimiento de cada acción reparadora. En muchos casos esto no fue necesario discutirlo pues desde un inicio las acciones quedaron planteadas de manera errónea (gestiones, reuniones, solicitudes, incidencias, etc.), siendo innecesario establecer un presupuesto o un cronograma para su cumplimiento. De esto preocupan varias cosas a la Defensoría. En primer lugar el hecho de que este Ministerio no comprenda en alcance del derecho fundamental a la consulta previa y en sí el espíritu de los Decretos Ley étnicos al blindar la reparación colectiva étnica dentro del ejercicio de este derecho.

De otra parte, también preocupa que el ente rector de este derecho fundamental, coordinador de los procesos y garante del mismo, lleve a confusión a las propias comunidades y entidades. Una instancia de seguimiento jamás podrá ser concebida como una instancia de acuerdos, pues justamente en esta etapa lo que se realizará será el seguimiento al cumplimiento de lo acordado. En otros términos la etapa de seguimiento y evaluación de la implementación de los PIRC, es el espacio en el cual el Comité de Seguimiento que se eligió en la etapa de protocolización revisará el avance en la ejecución de las acciones acordadas, planteará los correctivos que sean necesarios, realizará los llamados o requerimientos que se consideren pertinentes para avanzar en la reparación de la colectividad, entre otras.

Otro riesgo de las protocolizaciones actuales consiste en que será justamente en la etapa de implementación del PIRC en la que se formulen algunos de los proyectos en los que se concretarán varias medidas de reparación, es decir que para cuando se deberían estar ejecutando las acciones, las mismas hasta ahora se estarán construyendo. Entonces el escenario de la consulta previa ha perdido su valor e importancia según la naturaleza misma de este derecho y la relevancia que se le quiso dar en los Decretos Ley étnicos al exigir que la concertación de las acciones reparadoras en las que se concreta cada una de las medidas de reparación se llevará a cabo en el marco de un proceso de consulta previa.

En últimas para la Defensoría resulta muy difícil exigir el cumplimiento de las acciones reparadoras en los términos que quedaron consagradas (*“gestionar”, “articular”, “revisar”, “agenciar”, “oficiar”, “realizar acercamiento”, “revisar la implementación”, “tramitar”, “implementar”, “desarrollar la viabilidad”, “presentará el proyecto”, “se generará”, “pendiente reunión”, “articulación de programas”, “se debe promover”, “publicará”, “propondrá”, “seguimiento”, “sensibilización”, “incidencia”, “coordinarán”, “intercederán”, “se generarán”, “se compromete a apoyar”, “asesorará”, “acercamientos”, etc.*) no sólo por lo impreciso de su planteamiento, sino por el hecho de que en algunos casos el responsable de la acción no quedó establecido o fue confuso, porque los recursos con los cuales se llevará a cabo la acción no fueron señalados, ni mucho menos el tiempo de ejecución de la misma.

## **6.5 Estado de avance en la implementación de los PIRC**

El pasado 11 de julio la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas requirió a la UARIV y a la URT mediante los oficios con número 40120-0374 y 40120-0375 respectivamente, en los que les solicitó la siguiente información:

A la UARIV:

- *“Copia de los Planes de Reparación Integral Colectivos –PIRC- concertados con: el pueblo Rrom o Gitano, el Cabildo Indígena de Kite Kiwe (Timbío – Cauca), y el Consejo Comunitario de Guacoeche (Cesar). Se solicitan las matrices en las que reposan los*

*acuerdos a los que se llegó finalmente y los cuales fueron el insumo para la protocolización.*

- *Copia de las resoluciones mediante las cuales se protocolizaron estos 3 PIRC.*
- *Copia de las resoluciones mediante las cuales se aprobó el monto por concepto de indemnización colectiva para estos 3 sujetos colectivos étnicos.*
- *Informar las entidades que no participaron en las distintas jornadas de discusión y concertación previo a la protocolización de estos 3 PIRC referidos, y de las que a pesar de participar no se comprometieron en debida forma. Se tiene conocimiento de que unas de las entidades inasistentes fueron el Ministerio de Educación Nacional, y en cierta medida el Ministerio de Salud, pero se necesita certeza de ello.*
- *Señalar cómo fue el proceso de articulación en el marco de la ruta de reparación colectiva étnica con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en cumplimiento de lo establecido en los Decretos Ley Étnicos<sup>68</sup>, concretamente en relación con la realización conjunta de la caracterización integral de los daños y afectaciones correspondientes a los sujetos colectivos étnicos de los 3 PIRC protocolizados a la fecha.*
- *En caso de que lo anterior no haya sido posible por distintas razones, como por ejemplo porque no se logró la articulación en los términos establecidos en los Decretos Ley, por favor informar las acciones correctivas que al respecto se han dispuesto por parte de la UARIV para en adelante cumplir con el mandato normativo.*
- *De cada uno de los 3 PIRC protocolizados a la fecha informar el **estado de avance en la implementación de los mismos**, señalando frente a cada una de las acciones reparadoras relacionadas con alguna de las medidas de reparación colectiva, y señaladas en las matrices de acuerdos, lo que efectivamente se ha realizado, realizando las observaciones y comentarios del caso.*
- *Así mismo, se le solicita advertir las barreras y/o dificultades que en la etapa de implementación de cada uno de estos 3 PIRC se han presentado, describiendo la situación, indicando la entidad con la cual se ha presentado la dificultad o traba, y demás información que resulte pertinente y conducente para la implementación de las acciones Defensoría les que correspondan”.*

A la URT:

---

<sup>68</sup> Al respecto los Decretos Ley Étnicos señalan lo siguiente: “*CARACTERIZACIÓN INTEGRAL DE DAÑOS Y AFECTACIONES. Con los objetivos de formular e implementar los PIRCPCI y/o llevar a cabo el proceso de restitución territorial, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, realizarán conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad indígena, solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales*” (artículo 139 del Decreto 4633 de 2011) - “*CARACTERIZACIÓN DE DAÑOS COLECTIVOS E IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES ESPECÍFICAS. Durante la fase de preconsulta del PIRC, se llevará a cabo un proceso de caracterización conjunta de los daños colectivos en el cual participarán delegados de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las autoridades propias y de la Comunidad en consulta. Además, podrán concurrir los consultivos nacionales y departamentales*” (Artículo 105 del Decreto 4635 de 2011).

*“(...) resulta pertinente para esta Delegada conocer **cuál fue el proceso de articulación en el marco de la ruta de reparación colectiva étnica con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** en cumplimiento de lo establecido en los artículos de los Decretos Ley Étnicos referidos anteriormente, concretamente en relación con la realización conjunta de la caracterización integral de los daños y afectaciones (al derecho al territorio) correspondientes a los sujetos colectivos étnicos de los 3 PIRC protocolizados a la fecha, los cuales a saber son: el pueblo Rrom o Gitano, el Cabildo Indígena de Kite Kiwe (Timbío – Cauca), y el Consejo Comunitario de Guacoche (Cesar). Se requiere que se precise cómo fue la participación de la URT en estos 3 procesos, y qué acciones reparadoras relacionadas con la restitución de derechos territoriales quedaron establecidas en el PIRC protocolizado de cada uno de estos 3 sujetos colectivos étnicos, de ser ello procedente (...).”*

En respuesta al requerimiento la UARIV mediante el Oficio No. 201643029506931 de fecha 19 de julio de 2016, de cual se adjunta copia al presente Informe, contestó varias de las solicitudes que serán revisadas a continuación por desarrollar temas que para la Defensoría resultan relevantes.

En el Protocolo de Acompañamiento Defensorial de los Procesos de Consulta Previa de los PIRC elaborado por la Defensoría del Pueblo respecto a las medidas administrativas advirtió que son *“(...) aquellas decisiones proferidas por el conjunto de entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, en ejercicio de su función administrativa, por la que se entiende el conjunto de actividades que a diario deben realizarse para satisfacer el interés general y alcanzar el bienestar de los ciudadanos. Es decir, que una medida administrativa es una manifestación de la voluntad estatal, concretamente de la Rama Ejecutiva del Poder Público, que según el Artículo 188 “El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos (...).”*

Por lo cual para la Defensoría es claro que así los Decretos Ley étnicos no estén ordenando que para emitir los PIRC deba hacerse a través de un acto administrativo, en términos de la UARIV *“(...) Los Decretos Ley Étnicos establecen que se deben elaborar estos PIRC garantizando el derecho fundamental, pero no establecen que se deba emitir un acto administrativo por parte del Estado colombiano para tal fin (...).”*, en últimas las actas de protocolización de las cuales hacen parte las matrices de acuerdos constituyen decisiones y manifestaciones de voluntad de las entidades que hacen parte del poder ejecutivo y que acompañan al Gobierno Nacional en su gestión. Por supuesto el hecho de que estos documentos constituyan verdaderos actos administrativo permitirá su exigibilidad por otras vías jurídicas, lo cual daría aún más seriedad a estos procesos y a las entidades competentes.

Más adelante en la respuesta informa la UARIV las entidades que en cada uno de los 3 procesos no participaron o no se comprometieron en debida forma, las cuales a saber son las siguientes (Ver Anexo Reservado):

PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe:

- Ministerio de Educación Nacional –MEN-
- Ministerio de Salud

PIRC del Consejo Comunitario de Los Cardonales Guacoeche:

- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Salud
- Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH-
- INCODER (ANT hoy)
- IGAC.

En relación con el actuar negligente y desinteresado del Ministerio de Educación Nacional –MEN- frente a las necesidades en materia de reparación colectiva planteadas por estos sujetos colectivos étnicos cuyos PIRC ya fueron protocolizados<sup>69</sup>, la Defensoría del Pueblo plantea una alerta frente a esta entidad y la necesidad de que se sensibilice a la misma para que comprenda y conozca las obligaciones que por los decretos ley de víctimas les han sido asignadas. Sorprende el hecho que esta entidad cuenta con un Equipo de Atención Educativa para Grupos Étnicos, y que algunas de sus acciones dirigidas a esta población no son validadas por la misma.

Frente a cada una de estas entidades, y las demás que asumieron compromisos en los procesos de consulta previa de los PIRC, la Defensoría del Pueblo viene realizando los correspondientes requerimientos, y en el Comité de Seguimiento a cada uno de estos PIRC serán convocados tanto los representantes de las mismas en el nivel departamental como municipal, con el fin de que ésta no constituya la excusa o justificación para no asumir compromisos en cumplimiento de su competencia legal en el marco de los Decretos Ley de víctimas étnicas.

Ahora bien en relación con el proceso de articulación que deben llevar adelante la UARIV y la URT al realizar la caracterización de daños y afectaciones cuando la comunidad haya sufrido daños o vulneraciones al derecho al territorio, informó la UARIV que *“El proceso de restitución de derechos territoriales se adelanta por los hechos de abandono y despojo, por lo que la caracterización de estos daños se surte en un proceso distinto administrativo”*. Desconoce la UARIV en su respuesta los siguientes hechos.

Por un lado lo ordenado en los Decretos Ley Étnicos, al respecto:

*“Con los objetivos de formular e implementar los PIRCPCI y/o llevar a cabo el proceso de restitución territorial, la Unidad Administrativa Especial para la*

---

<sup>69</sup> Para el caso del PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe en el Acta de Protocolización se advirtió lo siguiente: *“La Defensoría del Pueblo y la comunidad manifiestan preocupación frente al compromiso con el Ministerio de Educación Nacional ya que no se presentó en las reuniones de pre-acuerdo, solicitan que este Ministerio se compromete con este proceso”*.

*Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, realizarán conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad indígena, solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales”<sup>70</sup>.*

*“Durante la fase de preconsulta del PIRC, se llevará a cabo un proceso de caracterización conjunta de los daños colectivos en el cual participarán delegados de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, las autoridades propias y de la Comunidad en consulta. Además, podrán concurrir los consultivos nacionales y departamentales”<sup>71</sup>.*

Y por otro lado el hecho de que si bien es cierto el proceso de restitución de derechos territoriales se adelanta en un proceso administrativo distinto, por lo general el despojo y el abandono de las tierras por parte de las comunidades étnicas lleva consigo un desplazamiento forzado, en otras palabras las comunidades deben abandonar su territorio no por voluntad propia sino por las amenazas o riesgos que encuentran contra su vida e integridad personal, y los despojos jurídicos o físicos de sus territorios les obligan a desplazarse. Es decir que el proceso de caracterización de los daños y afectaciones frente al derecho al territorio es necesario realizarlo de manera conjunta por estas entidades pues ambas deben reconstruir y describir los hechos victimizantes sufridos por las comunidades, y el desplazamiento forzado, el despojo o abandono de sus territorios constituyen hechos victimizantes a caracterizar.

Adicionalmente el espíritu de la norma lo que pretende es la optimización de recursos humanos y económicos, evitar el desgaste y revictimización de las comunidades étnicas al tener que contar en reiteradas oportunidades lo que les pasó a cuanta entidad requiere de dicha información para el desarrollo de sus competencias.

Al respecto la URT mediante el Oficio No. URT-DAE-0131 de fecha 10 de agosto de 2016, con radicado No. DSC2-201605160 de fecha 16 de agosto de 2016, afirma que *“la Unidad de Restitución no ha realizado una intervención en alguno de los sujetos colectivos mencionados, por ello, no ha participado en la elaboración de su caracterización integral de afectaciones y daños”*. Y más adelante respecto al Consejo Comunitario de Guacoche señala que: *“a la fecha se ha incluido al Consejo Comunitario Cardenales de Guacoche, el cual como se indicó se encuentra en fase de estudio preliminar. Vale anotar, que el estudio preliminar, tal como lo indica el Decreto Ley 4635 de 2011, sirve de base para la adopción de medidas*

---

<sup>70</sup> Artículo 139 del Decreto Ley 4633/11.

<sup>71</sup> Artículo 105 del Decreto Ley 4635/11.

*de protección, cautelares y el inicio de la caracterización de afectaciones territoriales previstas en la citada norma”.*

Lo anterior permite evidenciar varias cosas. En primer lugar que la URT y la UARIV realizan sus competencias legales respecto a la construcción de la caracterización de daños y afectaciones, tratándose de comunidades que hayan sufrido afectaciones frente al derecho al territorio, en momentos diferentes, contrario a lo ordenado en los Decretos Ley Étnicos, y su intencionalidad ya referida. En segundo lugar, por la respuesta de ambas entidades pareciera que ninguna de las dos tuviera claro el mandato de articularse y realizar *conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad étnica*. Por el contrario se advierte que la UARIV realizó la caracterización de daños y afectaciones del Consejo Comunitario de Guacoche en el 2015, y que la URT pretende realizarlo en el algún momento futuro dependiendo de los resultados que arroje el estudio preliminar en curso actualmente.

De otra parte, en relación con el estado actual de implementación de los PIRC informó la UARIV algunos avances frente a los cuales se harán los siguientes comentarios:

PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe:

Al respecto informa la UARIV que: *“Se han realizado jornadas de trabajo para la concertación del alcance de las medidas de Satisfacción, Rehabilitación y Garantías de No Repetición en territorio”*. Para la Defensoría del Pueblo es claro que esto debió haberse acordado en el escenario establecido para ello el cual es el proceso de consulta previa, y no en la etapa de implementación de lo concertado. Además no se especifican fechas de realización de tales jornadas, ni cuántas se adelantaron, en sí se brinda información muy vaga.

Además informa que se ha realizado *“Jornada de trabajo en el marco del comité de seguimiento a la implementación de las medidas del PIRC con entidades territoriales”*. En realidad como se advirtió anteriormente en este mismo capítulo, y en cumplimiento de lo propuesto por el Ministerio del Interior y aprobado por la comunidad, la cual fuere llevada a error, en dicho comité de seguimiento se tiene previsto no solamente el seguimiento a la implementación de lo acordado como se alude, sino también la concertación de los presupuestos, tiempos y planes de trabajo para la ejecución de cada acción concertada en el “plan de trabajo” elaborado en el marco del proceso de consulta previa, lo cual constituye una evidente vulneración al derecho fundamental a la consulta previa como se indicó anteriormente.

PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche:

Informa la UARIV que *“El INCODER realizó una visita técnica con relación al tema de la titulación colectiva del consejo comunitario en el mes de mayo”*, no obstante no indica el año de realización de dicha visita, y menos aún los resultados de la misma. Tampoco advierte el estado actual del proceso de titulación de este consejo comunitario, siendo que

esto quedo establecido en el PIRC como una medida de reparación en materia de derechos territoriales en los siguientes términos:

*“Min. Agricultura como responsable del sector, se compromete al seguimiento del proceso de titulación colectiva y a agilizar el trámite en el reconocimiento de la importancia de éste derecho. La UARIV está comprometida con la nueva agencia para la priorización del proceso y por ello tiene reunión el próximo 18 de diciembre para lograr acuerdos”.*

Más adelante señala que en relación con las competencias de la UARIV se adelantó la *“Constitución de convenio de cooperación con para la financiación de las medidas de rehabilitación, Garantías de No Repetición y Satisfacción a través del fortalecimiento del Consejo Comunitario para la operativización de estas medidas”*. Al respecto no queda claro ni con qué entidad se realizó el convenio, ni por cuál valor. Además en caso de tratarse de convenio con la cooperación internacional sería relevante conocer el alcance del mismo, con el fin de poder hacer los análisis pertinentes al respecto.

Frente a la pregunta relacionada con las barreras y/o dificultades que en la etapa de implementación de cada uno de estos tres PIRC se habían presentado, la UARIV informó en general las siguientes dificultades (Ver Anexo Reservado):

PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe:

- *“Destinación presupuestal por cada una de las entidades para dar respuesta oportuna a las acciones del PIRC concertado con el cabildo indígena”.*
- *“Dificultad en el cumplimiento del compromiso adquirido por Incoder frente a la titulación del territorio desde el año 2012 que inició la solicitud frente a la entidad (...)”.*
- *“la falta de definición concreta de actividades dentro del plan de acción de las entidades”.*

PIRC del Consejo Comunitario de Guacoche:

- *“La Alcaldía de Valledupar no ha asumido los compromisos con relación a la institucionalización del día de la tinaja a través de un proyecto formulado por la Secretaría Sectorial del municipio”*
- *“La Alcaldía de Valledupar no ha cumplido con el compromiso de apoyar la conformación de una cooperativa de transporte”.*
- *“Ministerio de transporte no ha participado en la articulación de permisos de legalización de los transportadores del Consejo comunitario”.*
- *Ministerio de Agricultura, INCODER y la Agencia Nacional de tierras, no han cumplido con el procedimiento para la titulación de las tierras de la comunidad”.*

Lo anterior pone en evidencia que los análisis y observaciones realizados a lo largo de este capítulo por la Defensoría del Pueblo son corroborados por la propia UARIV, la cual desempeñó un rol muy relevante en el marco de los procesos de consulta previa de estos

PIRC, en los cuales pudo prever las (estas) dificultades o barreras que enfrentaría la reparación colectiva de estos tres sujetos, a pesar de ello, continuo con la protocolización sin detenerse en las consecuencias de fondo de ello. Ahora en la actualidad se enfrenta a la dificultad de avanzar en la implementación de Planes incompletos, en los que muchas de las entidades no asumieron compromisos serios, frente a los cuales se pueda hacer un seguimiento exigente.

En relación con el estado de implementación del PIRC del Cabildo Indígena de kite Kiwe se tuvo la oportunidad de conversar con el Gobernador actual del Cabildo, y con la ex gobernadora durante una reunión realizada el pasado 1º de julio en la ciudad de Bogotá. En este espacio señalaron algunos avances en la implementación de los acuerdos a los que se llegó, informaron ciertas cosas buenas que al respecto se están realizando, pero a su vez manifestaron varias críticas y preocupaciones frente a este proceso, las cuales se presentarán a continuación.

Frente a la medida de reparación de Garantías de No Repetición, informan que la comunidad está preocupada pues después de la protocolización del PIRC aumentaron las amenazas contra los líderes y lideresas por la falta de implementación de los esquemas de protección. Al respecto el día 2 de julio de 2016 presentaron denuncia ante la Defensoría del Pueblo por estos hechos las cuales fueron remitidas a la FGN con el fin de que se adelantaran las gestiones de caso. Además presentaron derecho de petición ante la UNP a través de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Enfatizan en la necesidad de que se refuercen los esquemas de protección para las personas que desempeñan roles visibles en la comunidad, por parte de las entidades competentes.

Advierten que hay varias medidas de reparación que quedaron establecidas en términos de formulación de proyectos, algunos de los cuales están en revisión por parte de la comunidad. Ejemplo de ello son los centros comunitarios que quedaron establecidos como medida de reparación de Satisfacción (construcción del parque monumento a la memoria de las víctimas en el territorio, construcción del Centro de Documentación y Biblioteca que contenga conocimiento ancestral y externo, etc.).

En relación con las acciones acordadas como medidas de reparación de Rehabilitación informan que se está impulsando la financiación de rituales y ceremonias tradicionales, y que al respecto hay un proyecto en revisión por la UARIV, el cual ya fue aprobado por dicha entidad. Este proyecto busca contribuir a la recuperación de las prácticas tradicionales a través del fortalecimiento de la guardia indígena, la construcción de murales, preservación de sitios sagrados, construcción de espacios de memoria, etc.

En cuanto a las acciones acordadas como medida de reparación de Restitución de Derechos Territoriales, se concertó el desarrollo de varios proyectos dinamizadores, los cuales hacen parte de compromisos asumidos por la UARIV en el marco del proceso de retorno de esta comunidad. Al respecto tienen claro que se acordó que en el mes de agosto de 2016 se empezaría la ejecución del preproyecto para la producción, transformación y

comercialización del café orgánico. Además informan que se está implementando el proyecto PRO – MUJER, el cual busca a través de los tejidos y diseños reactivar la capacidad productiva de la mujer. Este proyecto dinamizador cuenta con maquinaria de confección y estampado.

De otra parte advirtieron estos líderes que realizarán un comunicado de prensa sino les cumplen lo acordado en la protocolización pues están cansados que el nombre de su comunidad sea utilizado como si realmente estuvieran siendo reparados, y se sabe que ello no es así. Pero previo a esto esperarán los resultados de las siguientes actividades: la realización del SNARIV étnico próximamente (5 al 8 de septiembre de 2016), la articulación del PND al CONPES Indígena que se ha concertado con el Gobierno Nacional, y la articulación de la consejería de la ONIC y la MPCÍ. En el SNARIV étnico advierten que se reafirmarán los preacuerdos realizados en noviembre de 2015 relacionados con planificar, proyectar y ejecutar las medidas de reparación, tiempos, responsables y presupuesto para ello.

La preocupación más grande de esta comunidad es descrita en los siguientes términos expresados por los propios líderes: *“Nos tocó protocolizar sin haber reglamentación de los montos de la indemnización colectiva”* (Medida de Reparación de Indemnización Colectiva).

Por otro lado, advierten que la UARIV no cumplió con los requerimientos exigidos por la comunidad en un principio, relacionados con garantizar técnica, logística y en sí el sostenimiento del equipo de apoyo para apoyar el proceso de caracterización de daños y afectaciones, integrado por 10 personas de la comunidad. De estas 10 quedaron solamente 6 personas. Señalan además que la UARIV contrató a una persona experta, pero que fue la comunidad la que hizo el trabajo, no obstante a quien le pagaban era al experto. Insisten en el hecho de que hay muchos funcionarios –burocracia- y pocos resultados.

Finalmente, señalan que como primera comunidad indígena a la cual se le protocoliza un PIRC, tienen como reto lograr concertar y articular esfuerzos con los demás sujetos colectivos para tener una postura política común frente al Gobierno Nacional y la manera cómo viene avanzando en temas de reparación colectiva étnica, y también realizar acciones jurídicas coordinadas en caso de no cumplimiento como hasta la fecha viene sucediendo. Además, informan que les han solicitado ir a diferentes regiones como un ejercicio exploratorio, en el que sea posible compartir la experiencia del cabildo, y escuchar las otras experiencias, y plantearse un proyecto para guiar a otros sujetos colectivos étnicos, buscando que no caiga en los mismos errores que el cabildo Indígena de Kite Kiwe.

## 6.6 La Reparación Colectiva y el proceso de consulta previa para las comunidades étnicas.

Resulta también pertinente e importante reflexionar en este capítulo sobre aquello que la reparación colectiva integral y el proceso de consulta previa que debe adelantarse para ello, significan para las comunidades étnicas, desde su cosmovisión, sus usos y costumbres, sus prácticas culturales propias, etc., más allá de lo establecido normativamente, pues debería ser dicha concepción la que prevaleciera y orientara los procesos de concertación y construcción de cada una de las acciones reparadoras. Constituyendo entonces la participación de las víctimas étnicas en este proceso un elemento indispensable, si de lo que se trata es de lograr una efectiva reparación integral de las mismas.

Al respecto los tres Decretos Ley reconocen la importancia de que en el proceso de consulta previa de los PIRC de cada comunidad étnica se tengan en cuenta y respete su cultura, costumbres, dinámicas, características, particularidades, etc. Al respecto señalan lo siguiente:

Artículo 133 del Dec. 4633/11

*“(...) Este plan tendrá en cuenta la Ley de Origen, la Ley Natural, Derecho Mayor, Derecho Propio y cosmovisión de cada pueblo y comunidad indígena que será reparado y deberá ser consultado previamente de acuerdo con las metodologías que se definan con las autoridades y organizaciones de los pueblos y comunidades indígenas respectivas. Las autoridades indígenas garantizarán la participación de las mujeres indígenas en la definición de los PIRCPCI (...)”.*

Artículo 76 del Decreto 4635/11

*“(...) Este plan tendrá en cuenta las particularidades culturales y territoriales de las comunidades que deben ser reparadas, y deberá ser consultado previamente de acuerdo con las metodologías definidas con las respectivas comunidades, consejos comunitarios y autoridades propias (...)”.*

Artículo 95 del Decreto 4634/11

*“(...) Este plan tendrá en cuenta la Kriss Rromaní, cosmovisión del pueblo Rrom y Kumpaño que será reparado y deberá ser consultado previamente de acuerdo con las metodologías que se definan con las autoridades, organizaciones, representantes del pueblo Rrom y Kumpaño respectivas (...)”.*

Esto exige que la UARIV en las etapas de caracterización de daños y afectaciones, y formulación del PIRC en primer lugar vincule a la comunidad a reparar de manera certera,

permitiendo una participación real y efectiva en el proceso de reconstrucción de lo sucedido a la misma en el marco del conflicto armado, planteando las actividades a realizar, proponiendo una metodología que considere adecuada, haciendo parte del equipo que apoyará a esta entidad en el desarrollo de estas actividades, etc.

En segundo lugar será también necesario que la UARIV formule el PIRC conjuntamente con la comunidad. Si bien es cierto esta entidad puede hacer propuestas a la comunidad, también lo es que ésta es autónoma al momento de plantear las acciones que le puedan reparar los daños sufridos, lo cual hará desde sus prácticas culturales propias, según sus ideas y conceptos de reparación colectiva, indemnización, rehabilitación, etc.

Así mismo las entidades del Estado que hagan parte de los procesos de consulta previa de los PIRC deberán conocer las características particulares de cada comunidad, de manera previa a los procesos de concertación, con el fin de responder de una mejor forma a los requerimientos de la comunidad en materia de reparación integral. Esto permitirá que la entidad se prepare y reducirá en cierta medida las tensiones que por lo general se presentan en estos espacios entre las entidades y las comunidades.

En este punto del presente capítulo resulta pertinente y útil referir algunas de las discusiones y conclusiones a las que se llegó en materia de reparación colectiva en el *Primer Encuentro Nacional de Procesos de Reparación Colectiva: Hacia el Restablecimiento del Equilibrio y la Armonía de los Pueblos Indígenas de Colombia*, realizado la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES en julio del presente año, con el apoyo de la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC. Estas discusiones y conclusiones cobijan a los otros grupos étnicos (afrocolombianos y gitanos) desde sus particularidades.

Se plantearon como lineamientos y criterios que deben tenerse en cuenta en el proceso de reparación colectiva, los siguientes:

- Necesidad de fortalecer los procesos pedagógicos sobre los Decretos Ley y el alcance de los mismos.
- Promover y fortalecer procesos de capacitación en temas de enfoque étnico y diferencial en los funcionarios a cargo del tema de reparación colectiva.
- Los PIRC deben llevarse a cabo en coherencia con los planes de vida de los pueblos indígenas. Para entender estos últimos se debe partir de las bases fundamentales, ley de origen, etc. El PIRC no reemplazará el plan de vida sino que lo fortalecerá. Las comunidades tiene la responsabilidad de revisar los documentos con que cuenten pues en ellos está la ruta de la reparación colectiva.
- La identificación de las medidas de restablecimiento –los indígenas no hablan de medidas de reparación- se debe hacer según las necesidades de cada comunidad.
- Es necesario contemplar medidas de restablecimiento integrales para indígenas binacionales.
- Los PIRC deben estar relacionados con los planes de salvaguarda étnica en la medida que ofrezca garantías.

- Necesidad de que en los procesos de restablecimiento se proteja a la comunidad y se garantice la permanencia de los pueblos.
- El restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos indígenas –los indígenas no hablan de reparación colectiva integral- es un tema de justicia.
- Es necesario que en estos procesos se garantice el restablecimiento de los daños medio ambientales, la des posesión de la relación espiritual y la muerte al territorio como hecho victimizante.
- Garantía de no repetición como principio central, el cual no se limita a la dejación de armas.
- Enfoque de prevención y protección de los pueblos. Énfasis en la garantía de la permanencia de los pueblos.
- Promover la participación de los pueblos.
- Importante la estructuración de conceptos como territorio, daño a comunicaciones propias, conocimiento propio de los pueblos indígenas.
- Necesidad de repensar las etapas de la ruta administrativa, para establecer un plazo razonable en el que se logre el restablecimiento del equilibrio y la armonía.
- Socialización de manera clara de los acuerdos de paz finales por parte de las instituciones encargadas de la restitución de tierras y la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado.
- Debe realizarse un proceso de armonización partiendo del respeto y el reconocimiento de las formas de sanación propia. Sanación como limpieza.
- Necesidad de articulación entre URT y UARIV. Ven necesario que estas dos rutas se articulen.
- Replantear la participación de operadores en la construcción de los PIRC, estos actúan como intermediarios, dilatan procesos y desconocen de manera grave las particularidades de los territorios y pueblos.
- Los recursos económicos deberán ser administrados por las propias comunidades.
- No debería haber licitaciones de los derechos de los pueblos indígenas pues éstas se las gana por lo general cualquier persona, en su mayoría desconocedora de los derechos de los pueblos.
- En materia de pedagogía se debe respetar el lenguaje propio y la metodología se debe ajustar a cada comunidad.
- Contribuir en la realización de un CONPES propio para cada Decreto Ley – Conpaz para el caso indígena-.
- En materia de Rehabilitación consideran que es necesario redefinir aquello que se entiende por reparación re habilitante.
- Los proyectos que se planteen deberán promover la auto sostenibilidad de cada comunidad.
- Importancia de tomar conciencia por parte de las entidades competentes para recuperar prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades.
- Necesidad de que integrantes de los pueblos y comunidades sean los asesores en estos procesos.
- Se deberán respetar los calendarios propios.

- Las mujeres deben participar en todas las actividades con el fin de que comprendan que también tienen derechos y los ejerzan. Inclusión de mujeres, mayores, autoridades tradicionales, sabedores y sabedoras, etc.

Frente al tema metodológico para realizar los procesos de restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos indígenas -procesos de reparación colectiva-, algunos aportes fueron los siguientes:

- Las metodologías y procedimientos se deben adecuar al enfoque diferencial étnico. La ruta parece responder más a la Ley 1448 de 2011 que a los Decretos Ley. Se requiere una ruta en la que las comunidades se sientan identificadas pues a hoy no hay proceso de entendimiento con las comunidades indígenas.
- Se deben respetar los principios rectores de los Decretos Ley.
- Se debe coordinar directamente con las autoridades de la comunidad (asamblea).
- La autonomía debe ser la base de la coordinación. Son los pueblos los que establecen los protocolos y metodologías bajo las prácticas propias.
- Toda vez que el conflicto desarticuló a las comunidades, el proceso que se está articulando debe fortalecer el gobierno propio en vez de debilitarlo.
- La diversidad lingüística se debe respetar.
- Debe haber un buen relacionamiento según lo establecido en los Decretos Ley.
- La participación debe darse de manera colectiva, por lo cual el tema presupuestal no puede ser argumento para limitarla. La participación debe ser efectiva acorde a usos y costumbres, y cosmovisión.
- Los tiempos de los mestizos no son los tiempos de los indígenas. Contar con un tiempo libre y suficiente para adelantar el proceso.
- La participación efectiva se da en lo territorial y no en lo nacional.
- Trabajo conjunto con toda la comunidad. No es necesario dividir a la comunidad pues esto genera un debilitamiento de la misma.
- Necesidad de realizar trabajos espirituales.
- Se debe respetar el derecho fundamental a la consulta previa.
- La metodología de comités de impulso de la UARIV debe articularse con las metodologías de las comunidades étnicas. Armonizar estas metodologías. Algunas comunidades plantearon que tales comités han sido un fracaso (ejemplo caso Tolima).
- La UARIV debe respetar las decisiones de los pueblos.
- Se debe permitir una participación activa de los pueblos en la caracterización de los daños y afectaciones. Garantías para que estos procesos se puedan dar adecuadamente.
- Necesidad de tener en cuenta a las autoridades tradicionales en estos procesos.
- Importancia de conocer cómo se vinculará el proceso de restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos indígenas con el tema de los pos acuerdos.
- Las metodologías se concertan, no se imponen.
- Necesidad de que se respete la lengua propia, los conceptos propios y los tiempos.

- Los comités de apoyo deben responder a las formas organizativas propias de las comunidades.

## **6.7 La Reparación Colectiva Étnica en los Decretos Ley Étnicos, el Punto 5 (Víctimas del Conflicto) y el Capítulo Étnico de los Acuerdos de Paz de La Habana.**

### **6.7.1.1 Punto 5: Víctimas del Conflicto Armado**

Para la Defensoría del Pueblo resulta relevante y pertinente en este capítulo hacer alusión de manera general al Punto 5 de los Acuerdos de Paz de La Habana que se firmaron entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, en la medida que algunos de los temas allí planteados deberán articularse con lo establecido en los Decretos Ley, si se quiere avanzar en una real y efectiva reparación de las víctimas étnicas.

En ese orden de ideas toda vez que resarcir a las víctimas está en el centro del Punto 5, que las víctimas son entendidas como ciudadanos con derechos, y que uno de los principios que rigen este acuerdo es la satisfacción de los derechos de las mismas y la reparación de los daños causados a personas, a colectivos y a territorios enteros, resulta necesario que se revise el impacto que la reparación actual está teniendo en materia de goce efectivo de derechos de los integrantes de los grupos étnicos, sus colectividades y territorios, tal como se ha pretendido hacer en el presente capítulo de manera preliminar.

En el marco del Punto 5 se crea el **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR–**, cuyos componentes son los siguientes:

1. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
2. La Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto
3. La Jurisdicción Especial para La Paz.
4. Medidas específicas para la reparación.
5. Medidas de No Repetición.

Toda vez que este Sistema Integral tiene un enfoque territorial, diferencial y de género, ello deberá evidenciarse en la implementación de cada uno de los componentes del mismo, respetando los derechos fundamentales integrales y colectivos de los grupos étnicos, tales como el derecho a la participación efectiva, a la consulta previa, a la autonomía política y organizativa, a la integridad cultural, entre otros. Así mismo, estos principios exigen al Sistema el respeto por los territorios colectivos en los términos que estos han sido definidos por la normatividad internacional y nacional vigente.

En el marco del presente Informe resulta pertinente abordar el tema de medidas específicas para la reparación, realizando algunas observaciones y análisis relevantes.

➤ Sobre las medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz:

Frente a los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, es necesario que los mismos sean organizados de una manera muy respetuosa de las víctimas y sus vivencias, evitando la revictimización como lo señala el propio texto de este Acuerdo. Para el caso de las comunidades étnicas del municipio de Bojayá (Chocó), el día 6 de diciembre de 2015 se llevó a cabo un acto de ofrecimiento de disculpas por parte de las FARC-EP y el Gobierno Nacional, no obstante para la organización del mismo varios helicópteros sobrevolaron tanto el territorio indígena como afrocolombiano, y varios integrantes del Ejército llegaron a la zona, lo cual generó bastante temor en las comunidades pues se revivió aquello que vieron en 2002.

Entonces si se quiere reparar integralmente a las víctimas, en este caso a las comunidades étnicas, a través de actos tempranos de reconocimiento de la responsabilidad, se precisa el diseño de una metodología desde el enfoque de los DDHH para la realización de estas actividades, o de lo contrario, se causará un efecto contrario a aquel que se pretende: reparar integralmente. Además estas actividades buscan *contribuir a sentar las bases del trabajo de promoción de convivencia y no repetición* por lo cual se esperaría que las mismas generen un ambiente de confianza y armonía.

Ahora bien, si para llevar a cabo acciones concretas de contribución a la reparación es preciso haber realizado actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, cobra mayor importancia lo señalado anteriormente. Algunas de tales acciones pueden ser las siguientes: 1) la participación en obras de reconstrucción de infraestructura en los territorios más afectados por el conflicto, 2) la participación en los programas de limpieza y descontaminación de los territorios de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG), 3) la participación en los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, 4) la contribución a la búsqueda, ubicación, identificación y recuperación de restos de personas muertas o dadas por desaparecidas en el contexto y con ocasión del conflicto, y 5) la participación en programas de reparación del daño ambiental, como por ejemplo la reforestación.

Es claro que para llevar adelante alguna de estas acciones, en caso de que la misma se quiera realizar en lugares donde hay comunidades étnicas, es decir en territorios colectivos étnicos, sea preciso adelantar procesos de concertación con estas comunidades sobre el lugar donde se realizará la actividad, el alcance de la acción, entre otras. Lo que se busca es adelantar acciones concretas que contribuyan a la reparación de las víctimas, por lo tanto se deberá contar con la participación de las mismas, y no se podrá en ningún momento vulnerar derechos de las comunidades que habiten los lugares donde se pretenda ejecutar dicha acción.

Por otro lado, en el Punto 5 se comprometieron el Gobierno Nacional y las FARC-EP a fortalecer los procesos de reparación colectiva (Reparación colectiva en el fin del conflicto),

ello implicará hacer algunos ajustes a los procesos de reparación colectiva étnica actuales, en la medida que los tres planes de reparación integral colectiva –PIRC- que se han logrado protocolizar a la fecha (Cabildo Indígena de Kite Kiwe Cauca, Consejo Comunitario de Guacoeche Cesar, y Pueblo Gitano o Rrom), han presentado múltiples falencias en sus distintas etapas como se advirtió tanto en el III Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley realizado en 2015, como en el presente Informe. Algunas etapas críticas son la de protocolización e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC-, contrariando lo establecido en los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

De otra parte será necesario articular aquello que se pretende lograr con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET-, con los planes de reparación integral colectiva étnicos –PIRC-, pues como lo señala el propio Punto 5 todos los PDET deberán incorporar Planes de Reparación Colectiva –PRC-, y en los territorios donde no se implementen PDET se fortalecerán los PRC. Además, dicha articulación entre los PDET y los PRC étnicos, o mejor Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC- como lo señalan los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, debe tener en cuenta el hecho de que frente a estos últimos es necesario el respecto y desarrollo de un proceso de consulta previa.

Además no resulta claro cómo se articularán los PDET, con los Planes de Reparación Colectiva con Enfoque Territorial –PRC-, y a su vez con los procesos de reparación colectiva étnica que se han adelantado a la fecha y que están en curso, si el postulado de este Acuerdo es el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva.

En relación con los contenidos de los PRC según lo señalado en el Punto 5, los mismos deberán contar con: unas medidas materiales y simbólicas dirigidas a atender el daño, unas medidas de convivencia y reconciliación, mecanismos de articulación, planes de acción, mecanismos de participación y medidas de contribución a la reparación. Por su parte respecto al contenido de un Plan Integral de Reparación Colectiva los artículos 138, 97 y 78 de los Decretos Ley de Víctimas 4633, 4634 y 4635 de 2011 señalan que estos planes deberán desarrollar los siguientes elementos: a. La caracterización de daños y afectaciones que es planteada en estos decretos, b. La identificación de las autoridades propias, su forma de gobierno, así como sus dinámicas y mecanismos de consulta interna, c. Las medidas de reparación integral colectiva conforme a los criterios generales que se establecen en los decretos ley, d. Los recursos y responsables de la ejecución de las medidas de reparación colectiva, e. Los tiempos de ejecución de las medidas de reparación colectiva, y f. Los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Al respecto resulta importante advertir que el elemento de la articulación de los PRC con los PDET y con los diferentes planes y programas acordados, así como los planes de acción que deben contener los PRC que a su vez deben incorporar cronogramas para su implementación, constituyen retos y avances en materia de reparación colectiva, en la medida que exigen que las entidades competentes deban trabajar de manera conjunta en lo que sea viable, y los cronogramas implicarán el establecimiento de fechas de

cumplimiento de las acciones, lo cual supone que efectivamente se concreten los responsables de las acciones y el presupuesto para llevar a cabo la misma.

En materia del rehabilitación psico - social el Punto 5 señala medidas de recuperación emocional a nivel individual y planes de rehabilitación psico-social para la convivencia y la no repetición, en ambos casos la participación activa de las víctimas étnicas hacia quienes está dirigida esta atención es fundamental, sobre todo porque las comunidades étnicas cuentan con su medicina y prácticas de salud tradicionales o propias, lo cual deberá ser tenido en cuenta de manera inicial si se quiere realmente la recuperación emocional de estas víctimas, y prestar una atención digna y respetuosa de los derechos fundamentales colectivos e integrales de esta población.

Así mismo, el tema de la atención psicosocial que se prevé brindar a estas víctimas, deberá articularse con lo que se viene desarrollando por parte del Ministerio de Salud en el marco de las discusiones para la construcción del Módulo Étnico de Atención Psicosocial, y con los avances en la construcción de Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural –SISPI-.

Finalmente, en relación con la creación de más Centros Locales de Atención a Víctimas, el impulso que se dará a las estrategias móviles que buscan prestar el mismo servicio que los centros pero en los lugares más apartados, y la mejoría de la calidad de las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social, es necesario que tanto los centros como las estrategias cuenten con enfoque diferencial étnico en su atención en respeto de la diversidad cultural y las prácticas tradicionales que en salud tiene la población étnica, además deben permitir espacios de participación de las víctimas étnicas para que sean estas las que aporten desde su cultura y costumbres en la construcción de cada uno de los componentes de los centros y las estrategias referidas.

Otra de las medidas de reparación integral para la construcción de paz son los procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, al respecto es necesario articular esto con lo establecido al respecto en los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, sobre todo en relación con la necesidad de articular estos procesos con los procesos organizativos y territoriales de las comunidades a las que estas personas pertenecen o han pertenecido.

En relación con la recomendación que hace este Punto de garantizar la articulación entre los procesos de restitución de tierras y los procesos de reparación colectiva, debe ser claro que desde lo étnico los Decretos Ley ya habían señalado la necesidad de que la URT y la UARIV se articularan en la realización de distintas actividades, teniendo en cuenta que la restitución de los derechos territoriales constituye una de las medidas de reparación colectiva que deben quedar concertadas en los planes integrales de reparación colectiva étnica<sup>72</sup>. No obstante al respecto aún hay mucho por hacer pues tal articulación no ha sido

---

<sup>72</sup> Al respecto los Decretos Ley Étnicos señalan lo siguiente: “*CARACTERIZACIÓN INTEGRAL DE DAÑOS Y AFECTACIONES. Con los objetivos de formular e implementar los PIRCPPI y/o llevar a cabo el proceso de*

fácil para estas entidades. Entonces si además se pretende que esto se articule con los PDET y demás planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, será necesario diseñar una metodología de trabajo interinstitucional que contribuya en la realización de dicho fin.

Finalmente frente a la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas, como medida de reparación integral para la construcción de la paz propuesta en este Punto, es claro que son muchos los ajustes que a hoy se deben realizar frente a la política pública de atención, asistencia y ayuda humanitaria de las víctimas étnicas, de ahí que la estrategia participativa que se plantea deba permitir la efectiva participación de los grupos étnicos y sus organizaciones, y no sólo de las víctimas en general quienes tienen contextos y particularidades de victimización muy diversas.

Además si este proceso participativo se llevará a cabo en el marco de las instancias de participación que existen hoy en día, se ha evidenciado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos, concretamente en su III Informe presentado en 2015, que dichos espacios no permiten una real y directa participación de las víctimas étnicas, por diversas razones, entre ellas, por el hecho de que los cupos y metodología de selección han llevado a unas reducidas posibilidades de ejercer este derecho, y esta dinámica deberá tenerse en cuenta al momento de discutir el tema de la atención y reparación integral a las víctimas étnicas.

Los ajustes y reformas normativas que esta medida de reparación integral para la paz propone implicarán no sólo hacer ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, sino directamente una inyección de recursos importante, pues ha sido evidente que parte de la demora en la implementación de los Decretos Ley Étnicos se debe al hecho de no contar con recursos destinados de manera específica para la población étnica víctima del conflicto armado.

En ese mismo sentido este Punto advierte que una de las medidas acordadas para llevar adelante este propósito se relaciona con la implementación de *“(...) todas las medidas necesarias para la financiación plena y efectiva de la Política de atención y reparación integral a víctimas, incluyendo el fortalecimiento del Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia, la ampliación de sus fuentes de financiación y de los mecanismos de captación de recursos, así como la promoción de los mecanismos de participación y de*

---

*restitución territorial, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, realizarán conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad indígena, solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales” (artículo 139 del Decreto 4633 de 2011) - “CARACTERIZACIÓN DE DAÑOS COLECTIVOS E IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES ESPECÍFICAS. Durante la fase de preconsulta del PIRC, se llevará a cabo un proceso de caracterización conjunta de los daños colectivos en el cual participarán delegados de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las autoridades propias y de la Comunidad en consulta. Además, podrán concurrir los consultivos nacionales y departamentales” (Artículo 105 del Decreto 4635 de 2011).*

veeduría como dispositivo de control de las víctimas sobre el Fondo. (...)”. En síntesis la realización de gran parte de los acuerdos establecidos en el Punto 5 dependerá de la existencia de recursos económicos para ello y de la veeduría por parte de las propias víctimas de la administración adecuada de tales recursos.

### **6.7.1.2 Capítulo Étnico del Acuerdo Final de La Habana**

De manera tardía las organizaciones étnicas fueron finalmente escuchadas y sus solicitudes incorporadas en el documento final de los Acuerdos de Paz de La Habana plasmadas en el Capítulo Étnico. Este capítulo de modo concreto y breve pretendió visibilizar las principales preocupaciones y exigencias de esta población frente a la interpretación e implementación de los puntos acordados. Al respecto a continuación se hará alusión a algunos de estos temas, en especial a las salvaguardas o mecanismos de protección de los derechos de los grupos étnicos que deberán tenerse en cuenta en la interpretación e implementación de tales acuerdos.

#### ➤ Consideraciones

Como consideraciones iniciales plantean la necesidad de que se propicien las máximas garantías para el ejercicio pleno de los DDHH y colectivos de esta población en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones. Así mismo plantean la necesidad de incorporar la perspectiva étnica y cultural para la interpretación e implementación del Acuerdo Final.

#### ➤ Principios

Lo anterior implica incluir en la interpretación e implementación del Acuerdo Final lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional y nacional (constitucional, jurisprudencial y legal). El principio de no regresividad reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales toma especial relevancia en este capítulo como principio orientador de la interpretación e implementación del Acuerdo Final.

Respecto al principio o cláusula de no regresividad ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-1141 de 2008 que esta supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, *“(...) las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes”*.

En otro texto se señala respecto al principio de progresividad y no regresividad lo siguiente: *“Pues los tratados de derechos humanos relativos a “derechos sociales”, tal como lo es el “derecho al trabajo” (no confundir con derecho a trabajar) establecen el llamado PRINCIPIO*

*DE PROGRESIVIDAD, según el cual, es “deber del Estado” en avanzar día a día no solo en políticas públicas sino también en normatividad (en activismo judicial progresista y socialista conservador) para asegurar una satisfacción cada vez mayor de dichos “derechos”. Una consecuencia obvia de dicho principio, que también tiene Colombia en rango constitucional, es entonces la llamada PROHIBICIÓN DE RETROCESO, según la cual los Estados “no pueden disminuir” el grado de protección ya alcanzado frente a un “derecho social”<sup>73</sup>.*

De otra parte se plantea que el enfoque étnico bajo el cual se debe interpretar e implementar el Acuerdo Final implica el respeto de los siguientes principios, propios de los derechos de los grupos étnicos:

- La libre determinación
  - La autonomía y el gobierno propio
  - La participación
  - La consulta y el consentimiento previo, libre e informado
  - La identidad e integridad social, económica y cultural
  - Los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales
  - El derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad
  - Mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.
- Salvaguardas y garantías

Frente a cada uno de los puntos del Acuerdo Final lograron establecerse en este Capítulo salvaguardas substanciales para la interpretación e implementación del mismo. Para ello, se parte de los siguientes postulados principales:

- El respeto del carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición.
- La implementación de los acuerdos se debe cumplir garantizando el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada bajo los estándares internacionales y constitucionales.
- *“En ningún caso la implementación de los acuerdos irán en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos”.*

---

<sup>73</sup> <http://derechopublicomd.blogspot.com.co/2014/09/el-principio-de-progresividad-y-la.html>.

a) En materia de Reforma Rural Integral las salvaguardas para proteger el derecho al territorio de los grupos étnicos y los demás derechos que del ejercicio de éste se desprenden, se contemplaron las siguientes:

- Garantizar la perspectiva étnica y cultural en la interpretación e implementación del Acuerdos Final.
- Respetar las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva.
- Ejercer los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.
- Reconocer y respetar la integralidad del territorio y sus dimensiones culturales y espirituales.
- Protección reforzada de los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguarda en concordancia con lo establecido en los autos de la Corte Constitucional al respecto.

Se contempla que los pueblos étnicos serán beneficiarios del Fondo de Tierras y que las tierras que por este medio sean adjudicadas serán destinadas para la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos relacionados con el uso y tenencia de las tierras.

Así mismo se señala, que frente a los PDET que pretendan implementarse en territorios de comunidades étnicas, deberá contemplarse un mecanismo especial de consulta para ello, con el fin de que se incorpore la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, articulando esto con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o lo que corresponda según la comunidad étnica específica.

b) En materia de Participación

Con el fin de salvaguardar el derecho a la participación real y efectiva de los pueblos étnicos se establece que se debe garantizar dicha participación en todos los espacios que se creen en la implementación del Acuerdo Final, en especial en la implementación del Punto 2 sobre participación política. Al respecto se señaló que se deberá garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz –CTEP-.

c) En materia de Garantías de Seguridad del Punto 3. 4.

Se señala la incorporación de la perspectiva étnica y cultural en el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y

organizaciones en los territorios, como forma salvaguarda de los derechos a la vida, a la integridad, a la participación y ejercicio del liderazgo, entre otros derechos de esta población.

d) En materia de solución del problema de drogas ilícitas

Como mecanismo de protección de las prácticas tradicionales propias, y los usos y consumos culturales de plantas tradicionales, se estableció que el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS- sea diseñado y ejecutado con la participación efectiva y correspondiente consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos.

De otra parte, como criterios para priorizar la atención de los territorios de los pueblos étnicos afectados por cultivos de uso ilícito, se tendrán en cuenta aquellos en donde la población esté en riesgo de exterminio físico y cultural, o en riesgo de extinción, en situación de confinamiento o desplazamiento.

En relación con el desarrollo del Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se plantea que esto deberá realizarse en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Al respecto se establecen algunos territorios y comunidades cuya atención deberá ser priorizada bajo este programa.

e) En materia de víctimas del conflicto

Las salvaguardas acordadas con el fin de garantizar los derechos que como víctimas tienen los pueblos étnicos fueron las siguientes:

- Respetar la jurisdicción especial indígena bajo los estándares nacionales e internacionales vigentes.
- Garantizar y respetar el derecho fundamental a la consulta previa y la perspectiva étnica y cultural en el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos.
- Crear mecanismos de articulación y coordinación entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Jurisdicción Especial Indígena.
- Concertar un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos que decidan regresar a sus comunidades con el fin de procurar la armonía territorial.

f) En materia de implementación y verificación

Con el fin de proteger y promover la participación de los pueblos y comunidades étnicas, se planteó respecto a este Punto del Acuerdo Final, como salvaguarda la creación una Instancia Especial de Alto nivel con los pueblos étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, la cual será acordada con el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Esta instancia será consultora, representante e interlocutora de la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSVV).

En síntesis, el Capítulo Étnico incorporado al Acuerdo Final de Paz, recoge las preocupaciones principales que los pueblos étnicos habían advertido en distintos escenarios frente a los diálogos de La Habana, y la forma de hacerle frente a las mismas a través de las salvaguardas de los derechos fundamentales, colectivos de los cuales es titular esta población. Algunas de estas preocupaciones se plantearon en el análisis realizado frente al Punto 5 del Acuerdo Final sobre las víctimas del conflicto armado.

## **6.8 Conclusiones**

1. Persiste un vasto desconocimiento por parte de las entidades territoriales de sus competencias legales establecidas en los Decretos Ley de víctimas étnicas.
2. Las solicitudes que las comunidades hacen en la etapa de formulación del PIRC son planteadas en términos inadecuados, lo cual conlleva a concertación de gestiones como acciones reparatoras, y no de verdaderas acciones concretas.
3. La protocolización es sólo una de las etapas dentro del proceso de consulta previa de los PIRC, pero en materia de garantía y eficacia de derechos, será en la etapa de implementación de lo acordado el momento en el cual se avanzará en ello. De ahí la importancia de que los PIRC protocolizados cuenten con el contenido establecido en los Decretos Ley, para que las acciones reparatoras tengan de manera clara la entidad o entidades responsables, el presupuesto con el que se realizará, el cronograma de cumplimiento, etc.
4. Una protocolización como se viene realizando vulnera los derechos de las comunidades étnicas a la reparación colectiva en la medida que no resulta fácil la exigibilidad de lo acordado al faltar concreción y claridad en ello. Además de la vulneración del derecho fundamental a la consulta previa en la medida que las concertaciones no se están realizando en los términos señalados por los Decretos Ley étnicos.
5. Cuando la UARIV afirma que ha logrado protocolizar 3 PIRC, en realidad no se está refiriendo como tal a la reparación efectiva de las víctimas pues hasta ahí sólo se han construido unos planes de trabajo incompletos para avanzar en la reparación, a pesar de algunos avances en ciertos temas específicos. En ese orden de ideas no deberían haberse llevado a cabo las protocolizaciones de estos PIRC de la manera como se hizo, en la medida que la misma ha sido incompleta de acuerdo a lo establecido en los Decretos Ley (contenido de los PIRC) con las implicaciones que ello ha traído en la etapa de implementación.

6. Los PIRC como están siendo desarrollados están generando grandes y falsas expectativas en las comunidades.
7. El proceso de confianza que se construyó entre la institucionalidad y las comunidades, en la fase de identificación de la UARIV y en la fase de registro por parte de la Defensoría del Pueblo, se ve quebrantado cuando pasado muchos meses y hasta años, las comunidades no reciben respuesta alguna sobre su caso. Al respecto el enlace étnico de la Defensoría del Pueblo Regional Cesar quien viene acompañando el proceso del Consejo Comunitario de Guacoche, afirmó lo siguiente: *“Esta fase inicia en el mes de noviembre del año 2014, luego de haber transcurrido un año largo de este sujeto haber sido incluido en el registro, tiempo en que la gente se llenó de incertidumbre por la realidad del proceso, situación que está pasando con todos los sujetos que ya se encuentran valorados e incluidos en el registro”*.
8. Los criterios y el monto para definir la medida de reparación de indemnización colectiva es impuesto por la UARIV contrariando lo señalado en los Decretos Ley sobre la exigencia de que ello sea definido en el marco del proceso de consulta previa.
9. No es claro cómo se están vinculando o se vincularán y participarán las víctimas del conflicto armado que se encuentran fuera del territorio nacional o fuera de sus territorios con los que tienen un vínculo cultural o socio organizativo, en los procesos de consulta previa de los planes integrales de reparación colectiva de sus comunidades de origen (Artículo 134 y 135 del Decreto ley 4633 de 2011).

## **6.9 Recomendaciones**

1. Necesidad de continuar el proceso de fortalecimiento del proceso de formación y sensibilización de las entidades departamentales y municipales en relación con su rol y competencias en el marco de los Decretos Ley étnicos.
2. La UARIV y el Ministerio del Interior deben respetar y cumplir lo establecido en los Decretos Ley en materia de reparación colectiva, especialmente deben acoger lo señalado frente al contenido de los PIRC y alcance de los mismos.
3. Es necesario que las comunidades cuenten con asesoría, orientación y acompañamiento permanente por parte de las entidades, organizaciones, garantes nacionales o internacionales, en si por quien aquellas seleccionen.
4. El Comité de Seguimiento a la implementación de los PIRC tiene una función específica muy relevante, de ahí que no se le deba asignar la competencia de construir el presupuesto, cronograma y plan de trabajo para la implementación de un PIRC en la medida que estas actividades son propias del proceso de consulta previa y deben concertarse en esta instancia. De ahí que la Defensoría del Pueblo como parte de este Comité no pueda admitir que las actividades de la misma sean una extensión del proceso de consulta previa, lo cual desnaturaliza este derecho fundamental.
5. Toda vez que el proceso de titulación colectiva constituye una limitante para la concertación de varias acciones reparadoras, aquel tema deberá atenderse de manera prioritaria y efectiva por parte de las entidades competentes.

6. Deberá permitirse por parte de la UARIV y el Ministerio del Interior la participación temprana de las entidades departamentales y municipales, y en sí de las entidades del SNARIV competentes, en los procesos de consulta previa de los PIRC, toda vez que son estas las que frente a muchos temas van a tener que comprometerse con las comunidades con la ejecución de determinadas acciones reparadoras.
7. Es viable llevar adelante protocolizaciones parciales, es decir que sólo se protocolice lo efectivamente acordado. Esto con el fin de evitar lo que actualmente viene sucediendo en la implementación de los PIRC protocolizados a la fecha, asunto desarrollado en este capítulo (acciones reparadoras en términos de gestiones, carentes de especificidad en distintos aspectos ya referidos anteriormente).
8. Es necesario que las acciones reparadoras que se concierten frente a cada una de las medidas de reparación colectiva, sean consagradas en términos claros, concretos, realizables, y exigibles, y que frente a las mismas en el proceso de consulta previa se les asigne no solo un responsable sino un recurso y un tiempo de ejecución.
9. Cuando una acción reparadora dependa de la formulación de un proyecto específico, es necesario que el mismo sea perfilado o formulado antes de la protocolización del PIRC. Lo contrario implica que sea en la etapa de implementación en la que se realice la formulación del proyecto lo cual está sujeto a diversos avatares de distinta índole que podrían demorar la realización efectiva del proyecto, y por ende la reparación colectiva.
10. Sería conveniente el diseño de una matriz de acuerdos estándar que contenga los elementos que si o si deberán tener todas estas matrices, y a partir de ahí se desarrollen las particularidades de cada caso concreto.
11. Es necesario que la institucionalidad diseñe una metodología que permita una mejor articulación entre las actas de protocolización y las matrices de acuerdos, como los documentos básicos del proceso de protocolización de un PIRC.
12. Es necesario que las comunidades y las entidades tengan claras sus competencias y el alcance de las mismas al momento de asumir compromisos, es decir en el proceso de consulta previa del PIRC.
13. Se deben vincular al proceso de construcción de los daños y afectaciones y al proceso de consulta previa de los PIRC a personas de la comunidad y no solamente a expertos externos, pues al final los que saben sobre los hechos victimizantes sufridos por la comunidad son los integrantes de la misma, por lo tanto por lo general el experto se limitará a sistematizar la información que la comunidad le reporte.
14. Es necesario que se logre una verdadera articulación entre la UARIV y la URT en el marco de la ruta de reparación colectiva, concretamente en relación con la realización conjunta de la caracterización integral de los daños y afectaciones correspondientes a los sujetos colectivos étnicos que hayan sido víctimas de afectaciones al derecho al territorio en los términos de los Decretos Ley referido en este capítulo.
15. Tal como lo recomiendan las propias comunidades es preciso que se parta de los insumos que disponen las comunidades, lo cual permite respetar sus procesos internos, economizar tiempo y recursos.

## **TERCERA PARTE: CONSIDERACIONES SOBRE LAS IMPLICACIONES DE LOS ACUERDOS DE PAZ PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE GRUPOS ÉTNICOS**

### **7 Recomendaciones para la implementación de los acuerdos en los territorios de los pueblos étnicos<sup>74</sup>**

#### **7.1 Introducción**

Los pueblos étnicos de Colombia nos hemos caracterizado por defender los derechos de la madre tierra, los derechos colectivos, fundamentales, la paz de Colombia y de la humanidad, porque hemos vivido más que nadie el dolor, el vacío, la desolación, el sufrimiento y las heridas que deja la guerra. Por más de 500 años hemos recibido ataques sistemáticos en contra de nuestra cultura de paz y somos víctimas colectivas de un conflicto histórico con raíces en los procesos de la conquista y con vida en la actual República, conflicto que ha causado marginación, desposeimiento, desaparición forzada, masacres, secuestros, violación a mujeres, reclutamiento forzado de niños y niñas, persecución política, desarmonización de la madre tierra, debilitamiento de la identidad cultural o desaparición, desplazamiento forzado de generación en generación a nuestros pueblos étnicos.

Después de más tres años de exigencia para la participación efectiva de nuestros pueblos y comunidades en el proceso de paz, la Mesa de Negociación de La Habana invitó a una audiencia étnica el 26 y 27 de junio del presente año. En este diálogo los pueblos étnicos y especialmente la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, propusimos a la Mesa de Conversaciones del Gobierno Nacional y las FARC- EP darle enfoque étnico territorial a los acuerdos de paz, con mecanismos especiales, proporcionales y diferenciales de participación en los mismos. Dicho enfoque debería contener los principios, garantías, salvaguardas y una instancia de alto nivel con los pueblos étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos de paz, con un enfoque transversal de Género, Mujer, Familia y Generaciones.

Después de la audiencia, los pueblos étnicos que hacemos parte de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, y habíamos sostenido diálogos bilaterales con las partes negociadoras de la Mesa de Conversaciones de La Habana, creamos una mesa de trabajo para abordar los temas urgentes y construir los insumos para el Capítulo Étnico en los Acuerdos de Paz, conviniendo con las partes que, una vez entregados los

---

<sup>74</sup> Las recomendaciones que desarrollamos en este capítulo están basadas en el trabajo técnico y político de la Comisión Étnica de Paz y Defensa de los Derechos Territoriales.

insumos, se conformaría una Comisión Técnica Étnica, con participación de delegados de los pueblos étnicos, en el marco de la Mesa de Conversaciones de La Habana, que se encargaría de recomendar la incorporación del Capítulo Étnico que se ubicará en el punto 6 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto. Dicho Capítulo contendrá los principios, salvaguardas, garantías, mecanismos de seguimiento en perspectiva étnica y de género, mujer, familia y generaciones en los acuerdos de paz.

No obstante y a pesar de lo acordado, la Mesa de Conversaciones no cumplió con la conformación de la Comisión Técnica Étnica, lo cual impidió hacer un trabajo más minucioso, para desarrollar un diálogo serio, con debates de fondo de los temas que afectan a los pueblos étnicos, pero como siempre las conversaciones con nosotros se dieron en un escenario desigual, ya que la Mesa de Conversaciones se demoró 4 años desarrollando los acuerdos y a nosotros sólo nos dieron tres horas para incorporar nuestro Capítulo Étnico. Después de todo hubo voluntad política de la Mesa de Conversaciones de La Habana para incorporar el Capítulo Étnico, voluntad que se logró gracias a que los pueblos étnicos nos declaramos en asamblea permanente y en preparativos para un paro nacional por la paz en todo el territorio nacional, al mismo tiempo diferentes sectores amigos de las luchas de los pueblos étnicos a nivel nacional e internacional presionaron para que la Mesa de Conversaciones de La Habana incluyera el Capítulo Étnico en La Habana.

El Gobierno Nacional y las FARC-EP, con mucho esfuerzo, entendieron que no podían excluir a los pueblos étnicos de los Acuerdos de Paz, por ser los más afectados del conflicto armado interno, este proceso de paz entendió que la vida y los derechos de los Pueblos Indígenas y Negros son importantes para este proceso de reconciliación que se viene, por ser portadores de una cultura de paz.

El proceso de lucha de los pueblos étnicos ha estado enfocado en la construcción de paz desde los planes de vida y desde los territorios, nuestra batalla ha sido contra el olvido, contra la guerra que siempre ha tenido el objetivo de hacernos olvidar de nuestro pasado, de nuestras tierras y de nuestra cultura. Es por eso que para los pueblos étnicos el pasado es el futuro, no puede haber futuro sin raíces, sin pasado, sin colectividad y sin raíces de pueblo, es por eso que los procesos de memoria son fundamentales en nuestros pueblos.

El Capítulo Étnico en los Acuerdos de Paz es una realidad: contiene los principios, las salvaguardas, garantías, políticas y mecanismos culturalmente pertinentes para su interpretación e implementación en las comunidades y territorios étnicos, respetando nuestros derechos fundamentales, en especial el de la consulta, el consentimiento previo, libre e informado, la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio y los derechos territoriales para la protección de nuestra integridad física y cultural.

En consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta y el

consentimiento previo, libre e informado del ***“Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia”*** en su totalidad. El cual ésta integrado por los siguientes puntos: 1) Política de desarrollo agrario integral: “hacia un nuevo campo colombiano”, 2) Participación política: “apertura democrática para alcanzar la paz”, 3) Fin del conflicto, 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, 5) Víctimas: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y compromiso sobre derechos humanos” y 6) implementación, verificación y refrendación. La implementación de estos acuerdos en una perspectiva diferencial étnica es fundamental para evitar la revictimización de los Pueblos Indígenas.

## **7.2 Recomendaciones sustanciales en la implementación de los acuerdos de paz**

El documento de la Comisión Étnica para la Paz es una propuesta muy completa en cuanto a la perspectiva étnica que se le dio a los acuerdos, sin embargo no fue incluido en su totalidad en los Acuerdos de Paz, por lo cual se hace necesario, por medio de este Cuarto Informe al Congreso, recomendar Salvaguardas y Garantías para la implementación de los Acuerdos, que deberán contribuir al fortalecimiento de los derechos colectivos y fundamentales para la pervivencia física y cultural de los pueblos.

Se recomienda que en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz el Estado deberá garantizar la protección de la integridad cultural de los pueblos étnicos, para lo cual debe estrictamente aplicar el Convenio 169 de la OIT, y cumplir lo acordado en el marco del proceso de paz.

Es importante señalar que en el ***“Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia”*** quedó como parte integral el enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generacional como un mandato orientador del diseño y ejecución de las acciones, políticas, programas y estrategias en todo el desarrollo del proceso de paz y post conflicto. Lo anterior con el fin de que la implementación se haga a la luz de la ley de Origen, el Derecho Mayor y los principios Ancestrales de Vida, de igualdad, paridad, y complementariedad.

A continuación daremos recomendaciones para la implementación de los Acuerdos de Paz, especialmente las propuestas de la Comisión Étnica Para la Paz que no fueron incluidas en Capítulo Étnico de los Acuerdos.

## **7.3 Lo primero que hay que atender: devolvámosle el territorio a sus verdaderos dueños – casos emblemáticos**

El Gobierno Nacional y las FARC-EP se comprometieron a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó, por lo cual se recomienda que como muestra de paz y de hermandad con nuestros pueblos se devuelvan inmediatamente los derechos territoriales de estos pueblos y comunidades.

#### **7.4 Recomendaciones para la implementación del acuerdo sobre desarrollo agrario integral en los territorios de los pueblos étnicos**

Se recomienda que la interpretación e implementación de los puntos del Acuerdo que tengan componentes territoriales se hagan sobre la base de los estándares de protección normativos y jurisprudenciales aplicables a los derechos de los pueblos y comunidades étnicas. Especialmente, la normatividad relativa a la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente contemplados en el Decreto 2333 de 2014 y el 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993, el Decreto 1745 de -1995, y demás normas complementarias. Así mismo, los principios de integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, el uso ancestral de sus cultivos, los planes de vida y de desarrollo propio, las instituciones propias, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción, sus planes de salvaguarda y demás normas de derecho nacional o Internacional, Derecho Mayor, Ley de Origen o Derecho Propio.

En relación con el Fondo de Tierras a que hace referencia el punto 1 sobre Reforma Rural Integral, se recomienda que el estado cumpla con los acuerdos que ha asumido con nuestros pueblos étnicos, por lo tanto que nos prioricen como beneficiarios, al igual que a las comunidades campesinas, por estar entre las comunidades rurales mayormente afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto armado interno. En el caso de estos últimos, la adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución, resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras, en beneficio de los Resguardos Indígenas y territorios colectivos de comunidades Negras, afrocolombianas, raizales o palanqueras como territorios colectivos inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Como Delegados por la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas en la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley, y parte de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, se insta al Estado y especialmente a la Agencia Nacional de Tierras que tomen las medidas necesarias para que no se hagan adjudicaciones de baldíos ni constituciones de Zonas de Reserva Campesina donde estén

establecidas comunidades indígenas o afrodescendientes, territorios titulados o solicitados para titulación o ampliación o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución y ampliación de resguardos indígenas o territorios colectivos de las comunidades afro descendientes.

También se recomienda al Estado y la nueva institucionalidad encargada del tema de tierras el deber de respetar los mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso propios, y de fortalecimiento de la producción alimentaria, y la creación de la Instancia de Alto Nivel a que hace referencia el subpunto 1.8 del Acuerdo sobre Desarrollo Agrario, que deberá contar con la participación de las Organizaciones representativas de los pueblos étnicos. En cuanto a la adecuación normativa que contemple la creación de la Jurisdicción Agraria, la misma deberá ser objeto de Consulta y consentimiento previo, libre e informado. Así mismo, otro instrumento que deberá ser concertado es el Plan de Zonificación Ambiental que delimite la frontera agrícola a que hace referencia el subpunto 1.10 sobre Desarrollo Agrario, previo a su adecuación normativa o reglamentaria.

Se recomienda que para el caso de los pueblos étnicos que se encuentren en situación de riesgo de exterminio físico y cultural, de confinamiento, o desplazamiento forzado a que hacen referencia los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (Auto 004 y Auto 005 de 2009, el Auto 092 de 2008, y demás autos de seguimiento a esta Sentencia) , y los pueblos indígenas y afrocolombianas en riesgo de extinción, que no se encuentren priorizados dentro de los planes de desarrollo territorial (PDET) en el punto de implementación, la creación de PDET especiales, con la denominación Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico (PDETE).

Otro de los puntos importantes que no quedó en el Capítulo Étnico de los Acuerdos de Paz de La Habana es el tema de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –RRI- en materia de Infraestructura, Desarrollo Social y estímulos a la producción de la agricultura familiar. Cada uno de los Planes Nacionales, regionales o locales que contempla el acuerdo, que se encargarán de la construcción, formulación, adecuación de la institucionalidad, ejecución, seguimiento y veeduría, deben ser consultados con las comunidades y los pueblos étnicos.

## **7.5 Recomendaciones para implementación sobre el acuerdo de participación política**

El tema del derecho a la participación política en los pueblos étnicos tiene que ver directamente con el derecho a la autodeterminación, a la auto representación, por ser pueblos cultural, política, social y económicamente diferentes a la sociedad no étnica. Por lo tanto, en este nuevo escenario de paz se debe garantizar el fortalecimiento del gobierno propio, reconociendo que los pueblos étnicos tienen formas organizativas, espacios de

decisión y autoridades tradicionales que deben ser tenidas en cuenta para todas las decisiones que afecten, en cualquier sentido, su supervivencia y la vida como pueblo. La implementación de los acuerdos de participación en los territorios de comunidades afrocolombianos e indígenas requieren un modelo que permita la reconstrucción del tejido social, restablecer el derecho a su representación política y fortalecer el gobierno propio que el conflicto armado debilitó.

Por lo anterior, se insta al Estado a garantizar el derecho a la seguridad individual y colectiva para el ejercicio de la política, y para que los líderes y lideresas de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos y defensores de derechos de los pueblos étnicos puedan ejercerlo de manera digna. El Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política y las garantías para líderes y lideresas debe tener un componente diferencial étnico y debe contar con la participación de las organizaciones representativas en todas las instancias que se adopten en materia de adecuación normativa, prevención, protección individual y colectiva y los mecanismos de evaluación y seguimiento.

En el tema de garantías para la participación ciudadana y el derecho a la protesta se recomienda que se genere un mecanismo especial de consulta con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos para garantizar el enfoque diferencial en el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana a que hace referencia el subpunto 2.2.1 del Acuerdo sobre Participación Política. Así mismo se deberá garantizar la participación de los pueblos étnicos en la Comisión de diálogo con las organizaciones sociales.

De igual forma se recomienda, medidas y ajustes normativos que se adopten en materia del derecho a la protesta a que hace referencia el subpunto 2.2.2., garantizando la participación en la Comisión especial análoga establecida. En todo tiempo se promoverá el fortalecimiento Organizativo y de Gobierno Propio de los pueblos Étnicos.

En los procesos de implementación de los Acuerdos se debe reconocer a los pueblos étnicos como actores políticos constructores de paz, y por lo tanto deben tener participación directa en los espacios de radio, televisión y demás medios que se contemplan en el mismo, fortaleciendo una política pública diferencial en materia de comunicaciones. Dentro de esta perspectiva, el Gobierno Nacional garantizará el impulso a las redes de medios de comunicación de los pueblos étnicos.

Se recomienda que se garantice la participación real y efectiva de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, los consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, así como en los planes, programas y mecanismos que se adopten para el control y las veedurías ciudadanas.

Se recomienda frente al tema de participación política, que el Estado deberá dar de una atención prioritaria al cumplimiento de las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su sigla en inglés) en materia de participación en la vida política y pública de las mujeres de los pueblos étnicos, observando el enfoque diferencial de mujer.

Y finalmente, el Estado deberá cumplir estrictamente el derecho a la consulta previa de la legislación para la paz, los Planes de Desarrollo tanto a nivel Nacional, Departamental y Municipal, como forma de garantizar la participación política desde el Gobierno Propio de los pueblos étnicos en el proceso de paz.

## **7.6 Recomendaciones para la implementación sobre el acuerdo de solución del problema de las drogas de uso ilícito**

Para el diseño, ejecución y evaluación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS-, los Planes Integrales de Desarrollo y los Programas de Sustitución y Recuperación Ambiental en los territorios de los pueblos indígenas y afro descendientes, los mismos se deben realizar con la participación y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos.

Se recomienda al Gobierno y las entidades del Estado que el PNIS parta de la voluntad de las comunidades y pueblos étnicos. El Gobierno Nacional y las FARC-EP deben respetar la autonomía y el gobierno propio de los pueblos étnicos, para ello apoyarán la administración y control interno de los territorios ancestrales de los consejos comunitarios de las comunidades negras y de los resguardos y cabildos indígenas.

En ese sentido, en ningún caso las partes impondrán políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ellos. Las intervenciones que en el marco del acuerdo sobre cultivos de uso ilícito se realicen en los territorios de los grupos étnicos deberán ser siempre en decisión autónoma de los pueblos, quienes en coordinación con la instancia gubernamental que se cree para dichos efectos, implementarán este Acuerdo orientándose siempre a la materialización del desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y en la implementación de sus planes de vida, planes de etno-desarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial y su reglamentación interna; propuestas que las comunidades han construido tradicionalmente.

Teniendo en cuenta que el PNIS tiene una cobertura nacional, se recomienda al Estado que la priorización en los territorios de los pueblos étnicos se haga partiendo de los pueblos más afectados por el conflicto armado, como son los que se encuentran en situación de riesgo

de exterminio físico y cultural a que hacen referencia los autos 004 y 005 de 2009, el 092 de 2008, entre otros de seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004.

Se recomienda al Estado y sus instituciones que los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA-, deben tener un componente étnico, que será formulado y ejecutado con el seguimiento, la participación y consulta de los pueblos étnicos.

Algo muy importante para abordar es el tema de los diagnósticos colectivos, respecto a los cuales se recomienda al Gobierno y las instituciones del Estado responsables de este tema, el cubrimiento de las necesidades de dotación de la infraestructura física, social e institucional, así como la priorización de estos proyectos que respondan a las necesidades, las potencialidades productivas y la identificación de las áreas con cultivos de uso ilícito y su disposición en el territorio. Estos diagnósticos estarán a cargo de las autoridades étnicas de los resguardos, parcialidades, territorios indígenas y consejos comunitarios afro descendientes.

En la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Parques Nacionales Naturales que traslapen con resguardos, territorios ancestrales y/o tradicionales de los pueblos indígenas y consejos comunitarios afro descendientes, deberán garantizar la participación y consulta de los pueblos étnicos. Además se respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas de uso ilícito, la generación de alternativas empresariales en el campo de la medicina y la industria para los cultivos existentes, y el diseño de la oferta institucional para tratar a los miembros de comunidades consumidores de estupefacientes. De igual forma, esta política creará espacios nacionales e internacionales para que productores étnicos y campesinos discutan periódicamente sobre alternativas productivas a los cultivos de uso ilícito.

## **7.7 Recomendaciones para implementación sobre el acuerdo de víctimas**

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, al que hace referencia el subpunto 2.2.2, respecto a los pueblos étnicos deberá garantizar el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con la normatividad nacional e internacional. Se recomienda a las instituciones del Estado en cabeza del Gobierno Nacional que el diseño, ejecución y puesta en marcha de este Sistema y sus componentes (la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, la Unidad Especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz , las medidas de reparación integral para la construcción de

la paz y las garantías de No Repetición) que respecto a los pueblos étnicos se garantice el derecho a la participación y consulta en los procesos de implementación del Sistema.

### **7.8 Recomendaciones frente al reconocimiento de responsabilidad, reparación, garantía de protección y de no repetición**

En relación con los Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva a que hace referencia este Acuerdo, el Gobierno Nacional y las FARC–EP, deben comprometerse a realizar el reconocimiento de la responsabilidad frente a lo sucedido en el marco del conflicto armado a los pueblos étnicos, y posterior ofrecimiento público de perdón a los pueblos y comunidades étnicas. Esto deberá darse de manera inmediatamente posterior a la firma de los acuerdos en los casos que se han priorizado y concertado con las organizaciones y autoridades tradicionales étnicas.

Frente al tema de la Reparación Étnica, integral, diferencial y colectiva, en relación con los Pueblos Étnicos, esta será entendida como el restablecimiento del equilibrio y la armonía de la vida colectiva, étnica y cultural, material e inmaterial de estos pueblos y sus territorios, tal como lo plantean los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. En ese sentido, se debería priorizar y garantizar la implementación de los Decretos Ley a través de la creación de un fondo especial con asignación específica para ello y la adecuación institucional que garantice la participación directa de los pueblos étnicos y la inclusión de la perspectiva étnica y cultural en todos los procesos de implementación de los Decretos.

Las Medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz y la garantía de no repetición de nuevos hechos de violencia contra los pueblos étnicos, deben garantizar el fortalecimiento y puesta en marcha de los planes de vida y planes de etno desarrollo, o sus equivalentes de los pueblos étnicos, y los Planes Nacionales de Reparación Colectiva a que hace referencia el Acuerdo. En este marco el Estado deberá implementar el Programa de Reparación Étnica, Colectiva y Diferencial concertado con los pueblos, comunidades étnicas y sus organizaciones, el cual deberá contar con la perspectiva étnica y cultural.

Los procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y los procesos de restitución de tierras a que hace referencia el Acuerdo, garantizarán la articulación con los planes de vida de los pueblos indígenas y planes de etnodesarrollo o sus equivalentes para los pueblos afrocolombianos, y serán concertados con las autoridades tradicionales y de gobierno propio de cada pueblo.

En el marco de la política pública de derechos humanos a que se refiere el Acuerdo, se formulará un Plan Nacional para la Promoción, Prevención y Protección de los Derechos Humanos de los Pueblos Étnicos, garantizando la participación efectiva de las

organizaciones indígenas y afrodescendientes del país en su formulación, implementación y monitoreo. En cuanto a la pedagogía para la paz en los territorios étnicos se recomienda que la misma se realice por los pueblos y comunidades étnicas, para lo cual se deberán asignar recursos específicos para las propuestas.

## **7.9 Recomendaciones para la implementación y verificación de los acuerdos de paz**

La creación de la Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, debe pasar por un proceso de consulta para que los pueblos étnicos y las organizaciones representativas participen activamente en la construcción de esta instancia. Lo anterior sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen. Además el Estado debe garantizar que las fuentes de financiación para la implementación de los acuerdos no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas.

## **CUARTA PARTE: PROTECCIÓN**

### **8 Protección**

Ante la permanente situación de violaciones de DDHH y DIH, de las que siguen siendo víctimas las comunidades étnicas, que se ve reflejada diariamente en la presentación de denuncias por amenazas contra líderes y miembros de los grupos étnicos, sin que aún exista una respuesta efectiva tanto en sede de investigación por parte de la Fiscalía, como en sede de medidas de protección en cabeza de la Unidad Nacional de Protección. En consecuencia se realizará un balance de lo mencionado en los anteriores informes presentados al Congreso por la CSMDL, con relación al estado actual de la protección, los avances, los obstáculos y los retos para el desarrollo de lo consagrado en el capítulo de protección en el marco de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

De esta manera el balance se hará en cada una de las etapas que contemplan el proceso de la solicitud de trámite hasta la adopción de medidas de protección, 1) solicitud y análisis de riesgo, 2) valoración de riesgo y 3) adopción de medidas e implementación. Adicionalmente se desarrollará un aparte en el que se hará mención y análisis del desarrollo que le ha dado la UNP a la 4) protección colectiva para los grupos étnicos, con fundamento en lo establecido en la Resolución 1085 de 2015 y el impacto que esta genera en la protección real y efectiva de las comunidades, en armonía con las medidas jurídicas establecidas con anterioridad para las colectividades beneficiarias.

#### **8.1 Solicitud y Análisis de Riesgo**

En los anteriores Informes al Congreso se reconocieron algunos avances en las generalidades del programa de protección individual de los integrantes de las colectividades étnicas por parte de la UNP. Sin embargo, en perspectiva de balance es necesario indicar la persistencia de problemáticas que ya habían sido señaladas en su momento y que según las quejas que al respecto recibe la Defensoría a diario, indican que su avance ha sido poco o al menos no el requerido.

Dentro de los avances identificados se puede observar la adecuación del formulario de registro en el que se incluyeron enfoques diferenciales, entre los cuales figura el enfoque diferencial étnico, así como un apartado que permite ahondar en la información sobre la situación territorial y comunitaria a la que pertenece el solicitante. Sin embargo se observa que no es explícita la opción de señalar que la persona pertenezca a alguna organización étnica, lo cual, en el desarrollo de la ruta de protección, será uno de los obstáculos reflejados más adelante.

Otro de los avances identificados tiene que ver con la flexibilización del diligenciamiento del formulario por parte de quienes quieran acceder al programa de protección, toda vez que en atención a la dificultad de acceso de medios de comunicación a los territorios así como de movilidad, en algunos casos específicos en los que sea imposible para la persona

diligenciar personalmente el formulario, la Defensoría puede diligenciarlo para avanzar con la ruta establecida.

Dicho lo anterior, se observa que la demora en los tiempos establecidos para dar respuesta al solicitante continúa. Teniendo en cuenta la situación de urgencia que genera el conocimiento de un riesgo contra derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad y seguridad personales por parte del solicitante, el mecanismo no responde a la necesidad y urgencia con la que debe protegerse a la persona para evitar la consolidación de alguna conducta que atente contra los derechos mencionados.

Ahora bien, en lo que respecta al análisis del riesgo, en el año 2015 se trabajó un “Protocolo de Análisis de Riesgo para Población Indígena” con el cual se detallaron algunos aspectos importantes a tener en cuenta por parte del analista, tanto previo a la entrevista a realizar así como sobre las labores de campo que sean necesarias, a la luz de lo establecido en los Decretos Ley. En este punto se indicó la necesidad de consultar a las autoridades étnicas<sup>75</sup> acerca del conocimiento sobre factores de riesgo, amenazas y vulnerabilidades sobre miembros de las comunidades que representan, esto bajo el entendido de que las autoridades étnicas son un sujeto que posee una información valiosa y que permite hacer una análisis de contexto, en ocasiones lejano al que realizan las autoridades de seguridad del Estado, lo cual se ve reflejado en la valoración del riesgo que se realice posteriormente.

Si bien el protocolo para la recolección de insumos para el análisis de riesgo es uno de los avances en lo que respecta a trabajos con grupos étnicos realizado por la Unidad, la Defensoría ve con preocupación que este tipo de trabajo se haya podido realizar únicamente con los miembros de la población indígena, ante la falencia organizativa que existe en la comunidades negras y/o afrodescendientes, toda vez que no existe una plataforma con la cual se pueda interlocutar para el establecimiento de acuerdos, mecanismos o instrumentos que permitan el avance y la solución de la problemática existente, con base en sus necesidades, procedimientos tradicionales, cultura y autonomía propias. Valga decir que quienes tienen asiento en espacios como el CERREM, no representan la totalidad de las necesidades de la población.

Estos avances, sin embargo, no son un indicativo directo de que el análisis está reflejando los riesgos reales de la población. La Defensoría ha encontrado que a pesar de la realización de actividades de campo que reflejan el contexto de riesgo en el que deben movilizarse los líderes, la conclusión a la que llega el analista no coincide con tal riesgo, de tal forma que en sede de valoración la matriz de evaluación que se asigna no permite la recomendación y adopción de medidas que permitan una protección más efectiva para los líderes<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Ver. Directriz de la UNP, sobre consulta obligatoria de las autoridades étnicas para el análisis del riesgo.

<sup>76</sup> En la participación en el CERREM y según las quejas reportadas por los beneficiarios de medidas de los Consejo Comunitarios ubicados en la región del Bajo Atrato, a pesar de tener vigente la Nota de Seguimiento No. 001 del mes de enero de 2016, en la que se relata la presencia de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia- AGC y los combates entre este grupo y el ELN, los procesos de reclamación de tierras y los intereses

Adicional a ello los análisis de riesgo demoran más del tiempo indicado en la norma, lo cual retrasa, desde el inicio, todo el procedimiento requerido para dar respuesta a la solicitud de protección, que como se verá en adelante es uno de los problemas más recurrentes en cada una de las etapas estimadas en el procedimiento ordinario del programa de protección en cabeza de la de la Unidad.

## **8.2 Valoración del Riesgo**

Según lo consagrado en el Decreto 1066 de 2015, el Grupo de Valoración Preliminar-GVP, se encuentra integrado por Delegados del Ministerio del Interior, Policía, Unidad de Víctimas, Consejería de DDHH de la Presidencia de la República y la UNP, y en él participan como invitados permanentes la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo; sin embargo, y pese a la importancia del espacio, los delegados de la población étnica no tienen asiento en él.

La Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo ha señalado la importancia de la participación directa de los delegados de la población en el espacio diseñado para la valoración del riesgo, toda vez que es allí donde se presentan las labores de campo realizadas y la información recogida, de tal manera que, de ser necesario, se pueda ampliar la información o realizar ciertas claridades sobre contexto. En ese sentido, la presencia de dichos delegados permitiría que tal escenario resulte y en la etapa de recomendación de medidas se pueda asegurar que la valoración sea acorde con las medidas que se asignen, dinamizando el proceso<sup>77</sup>.

Esta situación había sido advertida en su momento en el informe de 2015, y aún continúa pendiente de ser trabajada con la Comisión de DDHH de los Pueblos Indígenas, con quienes se han realizado análisis de la necesidad y urgencia de establecer mecanismos de valoración, que den cuenta del riesgo real que ostentan los miembros de los pueblos indígenas.

Ahora bien, expresadas las preocupaciones de la Defensoría sobre el avance en materia de protección que se tiene con la población afrodescendiente, se espera la generación de espacios por parte de la UNP para iniciar diálogos con la población, que permitan establecer mecanismos conjuntos para la evaluación del riesgo, así como acuerdos mínimos sobre el enfoque étnico que debe primar sobre las demás características del sujeto del que se pretende valorar el riesgo<sup>78</sup>.

---

económicos e el territorio; la evaluación de los riesgos de los líderes han sido ponderados con matrices sobre 50.55, que limitan las recomendaciones sobre medidas de protección más efectivas ante el riesgo que ostentan, que puedan realizar los delegados del CERREM.

<sup>77</sup> En sesiones del CERREM, la Defensoría ha solicitado la devolución de varios casos por haberse encontrado que las valoraciones no corresponden a las realidades de los contextos en los que viven las comunidades o, no se tomó en cuenta información importante para el análisis, lo cual ocasiona que el tiempo establecido para el trámite de protección exceda, en ocasiones en demasía, el término consagrado en la normatividad.

<sup>78</sup> La Defensoría ha insistido desde el informe de 2015, que todos los sujetos étnicos deben ser ubicados como población étnica, en tanto su condición de sujeto de especial protección y la forma en la que les afecta el

### 8.3 Adopción de Medidas e Implementación

En los anteriores informes al Congreso, ya se había advertido que la base de la efectividad y eficacia de la protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad personales de los miembros de las comunidades étnicas, recae sobre las medidas adoptadas para la protección de los beneficiarios del programa de protección en cabeza de la UNP. En razón de ello, la implementación de las mismas juega un papel importante al revisar su eficacia. Por lo anterior, este apartado pretende, más que la discusión sobre las medidas que se recomiendan, la enunciación de problemáticas que permiten identificar por qué estas medidas no cumplen realmente con su función protectora y, contrario a ello en ocasiones resultan en nuevos problemas y riesgos para los beneficiarios.

Partiendo de lo dicho sobre el efecto que tiene una buena valoración del riesgo en la recomendación y adopción de medidas, y bajo el entendido de que en el marco del enfoque diferencial, las medidas a adoptar deben analizarse de acuerdo a las necesidades propias de la persona, con respeto a su cultura y tradiciones y de acuerdo a las condiciones geográficas y sociales del territorio en el que residen, lo que resulta en que, en ocasiones las medidas estarán por fuera de las establecidas taxativamente en la norma; es importante indicar que a la fecha no se han establecido ningún tipo de herramienta que permita el desarrollo del capítulo de protección contemplado en los Decretos Étnicos, de tal forma que las medidas que se están adoptando en su mayoría, siguen siendo las establecidas en la normatividad.

Ahora bien, en lo que respecta a la implementación de las medidas recomendadas en CERREM que, como se enunció atrás, es lo que consagra la mayor parte de las quejas que recibe la Defensoría, se describirán los problemas identificados, de tal forma que permita a la entidad, proponer posibles soluciones para cada uno.

---

riesgo, requiere la implementación de medidas especiales que no son dables en la medida en que sean ubicados a través de otro tipo de poblaciones. En atención a la respuesta dada por la UNP sobre la razón de que la ubicación en los grupos poblacionales establecidos por esta entidad sea realice de la manera que se viene haciendo, obedece a que el criterio de ubicación es la sobre la causa del riesgo, es decir que si el riesgo se da por ser reclamante de tierra, en dicha población se ubica, y de esta manera en cada una de las poblaciones que existen. Para la Defensoría la valoración de la actividad en abstracto, no permite contemplar todo el contexto que rodea el riesgo o la vulnerabilidad, de tal manera que para el ejemplo citado, no sólo se trata de reclamantes de tierras, sino de reclamantes de tierras de una colectividad que se reconoce como sujeto étnico y en la que el riesgo tiene efectos diferentes a la de un reclamante de tierra no étnico. Esta situación desconoce la protección reforzada que ostentan los grupos étnicos y que ha sido bastante mencionada y conceptuada por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, que se encuentra especialmente referida en la Constitución Política de Colombia y que exige de las entidades una atención diferenciada. En consecuencia la Defensoría ha propuesto que se ubiquen subgrupos dentro de los grupos poblacionales “Indígenas” y “Afrodescendientes”, de tal forma que el análisis del riesgo, su valoración y la recomendación de medidas correspondan a la especial protección que demandan dicha poblaciones.

- a. Notificación tardía.** La Defensoría observa que, si bien en la norma no existe un tiempo específico para la notificación, lo cual ya evidencia una problemática por la laguna jurídica que ello representa y que aún no ha sido solucionada en el Decreto 1066<sup>79</sup> de 2015, la urgencia que consagra la notificación de la decisión adoptada por el GVP en cuanto al nivel del riesgo, más cuando este se considera extraordinario o extremo, requiere que la misma se haga en el menor tiempo posible, de tal forma que los procedimientos posteriores se realicen de manera ágil y efectiva<sup>80</sup>.

Se ha encontrado que las notificaciones, en su más ágil procedimiento, exceden un mes después de haberse realizado la sesión en la que se recomiendan las medidas; esto obedece no sólo a problemas de gestión al interior de la entidad, sino también a la dificultad del acceso a medios de comunicación de los beneficiarios, teniendo en cuenta la ubicación de los territorios étnicos y las falencias comunicativas que caracteriza a éstos. Por ello deben buscarse estrategias comunicativas que permitan la efectividad de la notificación, ya sea a través de las autoridades étnicas o de redes comunicativas que se creen para el flujo de la información.

**b. Entrega de esquemas tardío o sin el lleno de los requisitos con los que fueron recomendados.** La especial protección requerida por los grupos étnicos en virtud del principio de enfoque diferencial e idoneidad que atraviesa el programa de protección permite que algunas de las medidas que se recomiendan tengan variaciones con relación a la población a la que se pertenece o a la característica de los territorios. Así lo han venido entendiendo los miembros del CERREM, quienes en procura de la garantía real de los derechos de la población recomiendan dichas medidas. Sin embargo, la Defensoría encuentra quejas recurrentes sobre la falta de idoneidad de los esquemas de protección implementados, en su mayoría en los vehículos, que no resultan aptos para los terrenos en los que movilizan los beneficiarios<sup>81</sup> o que consumen mucha más gasolina de la que se entrega mensualmente. Es así como estas medidas se convierten en un problema para los beneficiarios ante la imposibilidad de desarrollar sus actividades cotidianas, razón por la cual algunos deciden no hacer uso del esquema.

---

<sup>79</sup> El Artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066, consagra el Procedimiento ordinario para el programa de protección, en él se observan cada uno de los pasos, pero sobre ellos no se establece ningún tiempo.

<sup>80</sup> Se mencionó en párrafos anteriores que el retraso no se da únicamente en esta etapa. Desde el inicio del procedimiento ordinario del programa de protección, se evidencia que existe un retraso, en la asignación de los analistas y entre la recolección de información que realiza el CTRAI y la presentación al GVP. Se encuentra que el único término establecido en la ruta es el de 30 días para la elaboración de la evaluación y/o reevaluación del riesgo desde el momento en el que el solicitante expresa su consentimiento (Artículo 2.4.1.2.35 numeral 3), sin embargo, se encuentra que entre el tiempo en el que se realiza la solicitud y el momento en el que el caso pasa al CERREM, pueden transcurrir entre cuatro (4) y cinco (5) meses, que deben adicionarse al tiempo que se toma para la notificación y para la implementación.

<sup>81</sup> En la región del Bajo Atrato se han entregado vehículo tipo automóvil que no cumplen con las características necesarias para que los líderes se movilicen, lo cual impide que la prestación del servicio esté encaminada a la protección real.

**c. Hombres de protección que no son de confianza.** La discrepancia que existe entre lo que entiende la Unidad por “Hombres de Confianza” en el marco de la garantía al enfoque diferencial y lo que los grupos étnicos entienden por tal ha generado problemas en la implementación de los esquemas. En una concepción restrictiva, la UNP ha indicado a los miembros de los pueblos indígenas beneficiarios del programa de protección, que dicha característica es únicamente reconocida para personas de la guardia indígena o indígenas, de tal manera que no puede existir un hombre de confianza no indígena.

Contrario a ello, la Defensoría, en apoyo a los delegados de la Población, ha sugerido a la UNP que el término “hombres de confianza” debe ser entendido como la relación de confianza que existe entre el beneficiario y el hombre protección, de tal manera que la idoneidad del esquema surta efecto. No puede limitarse dicha característica a sólo miembros de la guardia o indígenas, más cuando en revisión de los requisitos establecidos para que las hojas de vida de los hombres de confianza indígenas que presentan los beneficiarios de los Pueblos Indígenas, la mayoría son descartados porque no pueden cumplir con los requisitos, que en su mayoría distan de los que los indígenas conciben como necesarios para su protección.

**d. Pago de apoyo de transporte y subsidio de reubicación tardíos.** La Defensoría encuentra que la entrega de los dineros correspondientes a este tipo de medidas es excesivamente tardío, inclusive supera la temporalidad<sup>82</sup> por la cual las medidas son adoptadas. Esta situación contradice los principios de eficacia<sup>83</sup> y oportunidad<sup>84</sup>, que deben regir la protección de las personas que la requieran y, en consecuencia resultan en la inoperancia de la medida.

En la gestión defensorial que se realiza, se observa que la tardanza en el pago de los auxilios de transporte y de reubicación, deviene en problemas posteriores para los beneficiarios, que en ocasiones se traducen incluso en nuevos riesgos, toda vez que, tratándose del apoyo de transporte, éstos deben contratar el servicio con un tercero quien exige el pago de forma mensual y posterior a la prestación del servicio, en virtud del cumplimiento propio de los contratos y que, al no cancelársele el dinero suspende la prestación del servicio o en

---

<sup>82</sup> Se encuentra que normalmente los apoyos de transporte fluvial o terrestre son asignados por una temporalidad de tres (3) meses, en su máximo seis (6), sin embargo una vez implementada la medida la entrega de los dineros correspondientes se realiza posterior al vencimiento de la medida. Sobre la reubicación que debe ser entregada por una vez, es común encontrar situaciones en las que se realiza una nueva reevaluación, el caso vuelve y pasa por CERREM y la medida a recomendar resulta ser el pago de la que ya había sido adoptada.

<sup>83</sup> Artículo 2.4.1.2.2. **Principios.** Además de los principios constitucionales y legales que orienta la función administrativa, las acciones en materia de prevención y protección se regirán por los siguientes principios:  
(...)

7. **Eficacia:** Las medidas tendrán como propósito prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación. (negritas y subrayas propias)

<sup>84</sup> *Ibidem.* 12. **Oportunidad:** Las medidas de prevención y protección se otorgarán de forma ágil y expedita. (negritas y subrayas propias)

ocasiones se cancela el servicio y se rompen las relaciones de confianza que dieron lugar a la realización del contrato, dando lugar a una nueva problemática para el beneficiario.

A pesar de las constantes solicitudes y quejas sobre los pagos que reporta la Defensoría, es preocupante que un tema tan importante y esencial para la salvaguarda de los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad y seguridad personales, se vea ampliamente limitado por el escaso presupuesto<sup>85</sup> que se tiene destinado para el desarrollo del programa de protección.

Se infiere entonces que las últimas reformas legales<sup>86</sup> introducidas al programa de protección, tienen como causa el déficit presupuestal ante la demanda de solicitudes de protección, que en el desarrollo de la Política de Atención, Asistencia, Reparación Integral y Restitución de derechos Territoriales de los Grupos Étnicos Víctimas del Conflicto, continúan presentándose por la permanencia del conflicto armado en los territorios étnicos; lo que permite concluir que no existe adecuación institucional para atender dicha demanda, lo que resulta en la poca efectividad del programa de protección y que además demuestra una falta de articulación y eficacia entre las responsabilidades de la UNP y de la Fiscalía General de la Nación<sup>87</sup>, que en su labor investigativa sobre los hechos generadores del riesgo, debería tener un impacto positivo en la disminución de las solicitudes.

**e. Falta de claridad en la comunicación sobre la documentación necesaria, para el pago de los apoyos.** Se ha observado por la Defensoría que la falencia que existe en este aspecto, pasa por la no comprensión y desconocimiento de las características propias y especiales de los sujetos que se están protegiendo, así, se supone que los beneficiarios hablan, entienden y leen el castellano, que el acceso a los medios de comunicación es fácil, que la movilidad entre sus territorios y las zonas urbanas es fácil, entre otras; suponen entonces los funcionarios que a través de una llamada o un correo electrónico los miembros de las poblaciones étnicas comprenden y entienden la terminología, los requisitos y documentación necesaria para el pago de las medidas que necesiten la entrega de dineros, lo cual es el mayor generador de problemas.

Lo anterior sugiere, como se mencionó en lo respectivo a la notificación de las medidas, que se creen mecanismos que permitan a las comunidades la comprensión real de la

---

<sup>85</sup> En varias de las respuestas recibidas por la UNP, sobre la tardanza en el pago de los apoyos de transporte, aún cuando se encuentran vencidos, se indica lo siguiente: “estos pagos se estarán realizando conforme a la disponibilidad de presupuestal de la Unidad Nacional de Protección.”; lo anterior evidencia que la tardanza no sólo obedece a problemas de gestión administrativa de la entidad, sino a un tema presupuestal.

<sup>86</sup> En el siguiente ítem se hará referencia al Decreto 567 de 2016, que reformó algunos artículos del Programa de protección, consagrados en el Decreto 1066 de 2015.

<sup>87</sup> Decreto 1066 de 2015. “**Artículo 2.4.1.2.28. Responsabilidades de la Unidad Nacional de Protección.** Serán las siguientes:

(...)

15. Dar traslado a la Fiscalía General de la Nación de las amenazas que reporten los peticionarios de protección y hacer seguimiento al avance de los procesos.”

documentación requerida, así como la flexibilización de algunos de ellos, que hacen más engorrosa la implementación de las medidas y en consecuencia la protección efectiva.

**f. Eliminación del apoyo de transporte sin la consideración de medidas sustitutivas.** El 8 de abril de 2016, el Ministro del Interior y de Defensa, conjuntamente expedieron el Decreto 567 de 2016, mediante el cual se modificaron algunos artículos del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015. En la parte considerativa de dicho Decreto se indicó que dentro de los soportes que dieron lugar a su expedición así como a lo reformado, se encuentra la presentación de los resultados<sup>88</sup> de la implementación de las medidas de protección.

Dentro de las modificaciones introducidas se encuentran la eliminación tácita del apoyo de transporte terrestre y la disminución de la cantidad máxima de salarios mínimos mensuales vigentes por las que se puede aprobar el apoyo<sup>89</sup>, entre las establecidas como “medio de movilización”. Esta situación ha generado bastante controversia dentro de los beneficiarios del Programa, toda vez que a pesar de las falencias mencionadas en cuanto a la implementación del apoyo de transporte, esta medida en abstracto comporta un mecanismo de protección importante en cuanto al derecho fundamental a la libertad, inmerso en él la libertad de locomoción que es uno de los escenarios que comporta más riesgo y donde es más factible que se realice cualquier acción contra el protegido.

---

<sup>88</sup> Decreto 567 de 2016. “Que en desarrollo del seguimiento evaluación realizado por la Unidad Nacional de Protección a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, el Director de la Unidad Nacional de Protección ha presentado al Consejo Directivo de dicha Unidad los resultados de la implementación de las medidas de protección.”

<sup>89</sup> *Ibidem*. “Artículo 2. Modifíquese el numeral 1.3 y el numeral 1.7 del artículo 2.4.1.2.11, del capítulo 2, del título 1, de la parte 4. Del libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, el cual quedará así:

“Artículo 2.4.1.2.11. *Medidas de protección*. Son medidas de protección:

1. 1.3 Medio de Movilización: Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases:

(...)

- Apoyo de transporte fluvial o marítimo. Consiste en el recurso económico que se le entrega al protegido para sufragar el precio del contrato de transporte fluvial o marítimo, para brindar condiciones de seguridad en sus desplazamientos y movilidad. El valor que se entrega al protegido del Programa para sufragar el costo del transporte, no podrá superar la suma correspondiente a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada mes aprobado.”

En el Decreto 1066 de 2015, el apoyo de transporte se encontraba así:

“Apoyo de transporte terrestre o fluvial o marítimo. Consiste en el valor que se entrega al protegido del programa, para sufragar el precio del contrato de transporte, para brindar condiciones de seguridad en la movilidad. El valor que se entrega al protegido del Programa para sufragar el costo del transporte, no podrá superar la suma correspondiente a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada mes aprobado.”

En desarrollo de lo anterior y teniendo en cuenta que frente a la eliminación sorpresiva del apoyo de transporte no se contempló por parte de la Unidad una medida que supiera la eliminación del apoyo terrestre y que tuviera las características necesarias de un “medio de movilización”, se indicó por parte de la Defensoría que este tipo de decisiones, sin un sustento sólido, generarían un rechazo por parte de los miembros de las poblaciones étnicas y requerirían reuniones posteriores para el análisis de las posibilidades existentes para la adopción de otro tipo de medidas<sup>90</sup>, con base en el principio de enfoque diferencial, toda vez que las consecuencias de la eliminación de la medida serían de responsabilidad de la UNP.

En consecuencia, la Defensoría solicitó<sup>91</sup> en reunión del 26 de mayo de 2016 con el Director de la Unidad Nacional de Protección y los miembros del CERREM, conocer la información que fue presentada por el Director –según lo consagrado en la parte considerativa– toda vez que es necesario conocer cuáles han sido los resultados del seguimiento que realiza la entidad en cuanto a la implementación de medidas, de tal forma que se pueda establecer que los mismos involucran las permanentes quejas que recibe la Defensoría, en lo que a implementación de medidas se refiere y, de esta manera, verificar que las modificaciones legales realizadas corresponden a dichas necesidades en virtud de los principios de idoneidad, eficacia y oportunidad propios de las medidas de protección.

Como respuesta a la solicitud, la entidad refirió cómo funciona el “Botón de Apoyo”<sup>92</sup> como nueva medida de protección y cuál es su fundamento legal, sin embargo, sobre el informe presentado a la Consejo Directivo de la UNP y que como se mencionó anteriormente, dio lugar, entre otros, a la expedición del Decreto, sólo indicó que “Dicha presentación se efectuó de manera oral en sesión del Consejo Directivo celebrada el 19 de agosto de 2015; es decir, **como tal no existe un informe**”<sup>93</sup> (negritas propias).

---

<sup>90</sup> El Decreto 1066 de 2015, contempla dentro del Parágrafo 2 del Artículo 2.4.1.2.11. Medidas de Protección lo siguiente: “Se podrán adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Capítulo, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial. Así mismo, se podrán implementar medidas psicosociales en desarrollo de lo previsto en el artículo 16, numeral 9 del Decreto Ley 4065 de 2011.”

<sup>91</sup> La solicitud inicial se realizó de manera oral en la reunión del 26 de mayo de 2016, sin embargo, ante la demora en la entrega de la información se realizó vía oficio, un segundo requerimiento mediante oficio No. 40120-0334, del 16 de junio de 2016, de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Defensoría del Pueblo.

<sup>92</sup> El botón de apoyo es una nueva medida introducida por la UNP, que no se encuentra referida en ninguna norma, pero sobre la cual no se hará mayor referencia, toda vez que en la respuesta enviada por la UNP y en la reunión mencionada del 26 de mayo de 2016, el Director de la UNP, indicó de manera clara y precisa que esta medida no puede ser implementada en zonas rurales porque su funcionamiento depende de la conexión a internet, de tal manera que para beneficiarios de los grupos étnicos y en atención a la ubicación geográfica de sus territorios, no tenía ninguna efectividad la adopción de este tipo de medidas.

“Teniendo en cuenta lo anterior, su implementación solo (SIC) es procedente o viable **en las zonas urbanas**, donde se garantice la conexión a internet, y en ningún caso en zonas rurales por la deficiencia en dicha conexión.” Ver. Oficio OFI16-00030063, del 18 de julio de 2016, Unidad Nacional de Protección.

<sup>93</sup> Ver. Oficio OFI16-00030063, del 18 de julio de 2016, Unidad Nacional de Protección.

Para la Defensoría resulta preocupante que a pesar de haberse realizado una solicitud específica sobre los resultados encontrados en dicho seguimiento, no se conozca cuál es la información obtenida y ésta, por el contrario, haya sido base para decisiones que afectan directamente la protección de los beneficiarios y que van en contravía de la eficacia e idoneidad propia de las medidas.

La sugerencia de realizar una reunión con los grupos étnicos en la que se pueda analizar la necesidad de implementación de medidas acordes con las realidades de los contextos sociales, culturales y geográficos de los territorios y de las comunidades a la que ellos pertenecen, de tal manera que se pueda dar alcance y desarrollo a lo consagrado en los Decretos Ley 4633<sup>94</sup> y 4635 de 2011, sobre la coordinación con las autoridades indígenas para la adopción de medidas, así como las características de los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan y las características geográficas del territorio; a la fecha de terminación de este capítulo no se ha realizado, situación que había sido advertida en el informe 2015 y que en función del balance de cumplimiento, continúa presentando una falencia importante.

A pesar de que no se ha dado desarrollo a los capítulos anteriormente citados, después de la implementación del Decreto 567 de 2016, a corte julio de 2016, se han realizado seis (6)

---

<sup>94</sup> Decreto Ley 4633 de 2011. TÍTULO. III DE LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA SISTEMÁTICA. Capítulo I. Del alcance de la protección. Artículo 54. *Alcances de la protección para los pueblos indígenas.* Las medidas de protección contempladas en el presente decreto se desarrollarán en coordinación con las autoridades indígenas, conforme a lo establecido en el artículo 246 de la Constitución Política, la legislación vigente y el bloque de constitucionalidad.

Decreto Ley 4635 de 2011. TÍTULO. II DE LA PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES EN SITUACIÓN DE RIESGO EXTRAORDINARIO O EXTREMO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO. Artículo 47. *Medidas especiales de protección de los derechos a la vida, seguridad, libertad e integridad para la comunidades, en situación de riesgo extraordinario o extremo.*

Las autoridades competentes adoptarán, a través de la formulación del programa nacional de protección, medidas individuales y colectivas de protección integral diferencial de carácter étnico, etario y de género, según el nivel de riesgo evaluado para cada caso. Estas medidas deberán cubrir a las comunidades y podrán extenderse a toda la comunidad cuando su pervivencia se vea amenazada por las violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Para tal efecto, se deberán atender los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la materia.

Cuando las autoridades judiciales, administrativas o del Ministerio Público tengan conocimiento de situaciones de riesgo señaladas en el presente artículo, remitirán de inmediato tal información a la autoridad competente designada de acuerdo a los programas de protección, para que inicien el procedimiento urgente conducente a la protección de la víctima.

**Parágrafo.** En todos los casos las medidas de protección tendrán en consideración los insumos entregados por parte de las víctimas, en caso de que los haya, así como las modalidades de agresión, las características de los riesgos que enfrentan, las dificultades para protegerse de sus agresores, la vulnerabilidad ante ellos y las características geográficas de la zona en la que se le brindará protección.

El estudio técnico de nivel de riesgo, así como los insumos entregados por las víctimas, en caso de que los hubiere, estarán protegidos por hábeas data y gozarán de carácter reservado y confidencial.

Las medidas de protección tendrán en consideración, desde el momento del análisis de riesgo, las vulneraciones específicas a las que están expuestas los sujetos de especial protección constitucional.

sesiones de CERREM para población Indígena y cuatro (4) para población Afrodescendiente, en los cuales han pasado una cantidad importante de casos para la eliminación del apoyo de transporte terrestre, por haber terminado la temporalidad de la medida, sin que se haya considerado previamente una medida que mitigue la desprotección<sup>95</sup> que se generará con dicha acción.

En consecuencia, es urgente que se dé un acercamiento a las poblaciones a fin de tratar la problemática existente con las medidas de protección para las poblaciones étnicas, tarea que debe ser impulsada y liderada por la UNP y que demanda de los sujetos étnicos su especial atención y respuesta, toda vez que el escenario de riesgo no cambia de manera positiva y la adopción de este tipo de modificaciones normativas va en contravía de los principios propios del programa de protección en virtud de la garantía de los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad y seguridad personales.

#### **8.4 Protección Colectiva**

A pesar de que en el aparte respectivo a la valoración del riesgo del informe del año 2015, se hace mención a los trabajos previos realizados por la UNP con el ACNUR<sup>96</sup> para la expedición de un Decreto que reglamentara la protección colectiva, la Defensoría observa que a la fecha no se ha expedido ninguna normatividad de dicha jerarquía; en su lugar, se expidió una Resolución que consagra la protección colectiva de manera abstracta y que para la población étnica deja abierta la posibilidad de concertar con cada comunidad en particular el ingreso al territorio y la decisión de hacer parte del programa como colectividad, así como la sugerencia de medidas para su adopción con relación a los riesgos o vulnerabilidades específicas.

Pese a lo anterior, el 17 de diciembre de 2015,<sup>97</sup> en atención a la implementación de la Resolución 1085 de 2015, desde la Defensoría se indicó al Ministerio del Interior y la UNP, como entidades responsables de la expedición de dicho instrumento jurídico, la necesidad de haber socializado con las poblaciones étnicas objeto del programa el mecanismo de protección colectiva escogido, de tal manera que la construcción del mismo contara con la participación y aval de estas poblaciones y se fuera avanzando en el desarrollo e

---

<sup>95</sup> Existen casos en los que las medidas implementadas consistían en hombres de protección, apoyo de transporte terrestre, medio de comunicación, y chaleco blindado, al eliminarse el apoyo de transporte, la persona beneficiaria del programa continúa con los hombres de protección, medio de comunicación, y chaleco blindado, generando una nueva problemática para el beneficiario toda vez que para la movilidad de los hombres de protección y la efectiva prestación del servicio, es el beneficiario quien debe asumir los gastos de traslado de los escoltas.

<sup>96</sup> Ver. Tercer Informe al Congreso. Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas 2015.

<sup>97</sup> En dicha fecha se convocó a las entidades a la socialización de la Resolución No. 1085 de 2015, en el marco del primer CERREM Colectivo a realizarse con el caso de las comunidades que integran el Consejo Comunitario Renacer Negro, Consejo que a la fecha es el único beneficiario de sentencia de Restitución y Formalización de Derechos Territoriales.

implementación del capítulo de protección, en el marco de lo consagrado en los Decretos Ley Étnicos.

Es importante recordar que tal y como lo mencionó la UNP en los espacios de socialización con las entidades de la citada Resolución, ésta, fue la respuesta de la entidad ante lo expuesto en el auto No. 073 de 2014, que ordenó la adopción de medidas de prevención y protección para las comunidades afrodescendientes de la Costa Pacífica Nariñense, ordenando el diseño de instrumento para la evaluación del riesgo colectivo así como la adopción de medidas de protección colectivas para las comunidades étnicas de esa zona del país.

La Defensoría advirtió en el Informe al Congreso de 2015 que, a pesar de las negociaciones sobre los acuerdos de paz que llevaba a cabo el Gobierno Nacional con la guerrilla de las FARC y el cese de hostilidades, las amenazas continuaron en aumento. Un año después esta situación se sigue repitiendo; los Pueblos Indígenas y Comunidades Negras reportan la persistencia de amenazas e intimidaciones en contra de sus líderes, sobre la base de la defensa del territorio y la soberanía.

En virtud de la implementación de la mencionada Resolución, la UNP creó un grupo especial de Analistas de Riesgo Colectivo, que pertenece al Cuerpo Técnico de Recopilación de Información- CTRAI, quien desarrollan unos procedimientos<sup>98</sup> específicos con las comunidades étnicas, que pasan por la concertación con las autoridades étnicas para el ingreso al territorio y la vinculación al programa, el diagnóstico de los riesgos y vulnerabilidades, la consideración de las medidas sugeridas por la comunidad a proteger, la recolección de información con las entidades y la revisión de la posibilidad de adopción de medidas, hasta la presentación del caso en el CERREM Colectivo.

A corte de julio 2016, se han realizado cuatro (4) CERREM Colectivos, en los cuales se han expuesto tres (3) casos de Comunidades Negras, los Consejos Comunitarios de Renacer Negro, Alto Mira y Frontera, La Nueva Esperanza y uno (1) de Pueblos Indígenas, Resguardo Embera Katío del Alto Andágueda Zona Tres.

Los cuatro casos que cuentan con medidas de protección colectiva tienen una característica general en lo que respecta a una protección judicial del territorio de manera previa al análisis realizado por la UNP. Así, el Consejo Comunitario Renacer negro y El Resguardo del Alto Andágueda cuentan con sentencia de Restitución de Derechos Territoriales, en las cuales los jueces ordenan una serie de medidas que vistas en su conjunto y en su real cumplimiento, reportan un efecto importante en la protección y autoprotección de las comunidades; lo mismo ocurre con los Consejos Comunitario de Alto Mira y Frontera y La Nueva Esperanza, quienes son beneficiarios de medidas cautelares de protección al territorio.

---

<sup>98</sup> Ver. Resolución 1085 de 2015. **Artículo 10. Procedimiento del programa de protección para las solicitudes de medidas colectivas.**

Esta situación se puede analizar en dos vías, una en cuanto a que las comunidades previamente cuentan con un diagnóstico de riesgo y vulnerabilidades que es insumo para la UNP y que de alguna forma facilita que el taller que deben realizar los analistas con las comunidades, pueda desarrollarse en el tiempo que lo vienen haciendo, a saber día y medio. Sin embargo la Defensoría ha advertido que en comunidades que demandan protección colectiva y que no cuentan con ninguna acción previa o diagnóstico, la realización de este diagnóstico en la temporalidad mencionada, no permite hacer un reconocimiento de los riesgos y vulnerabilidades que las comunidades afrontan, lo cual se ve obstaculizado además por las condiciones propias de los territorios y la falta de confianza que tienen las comunidades con la entidad, por las problemáticas ya expuestas.

Pese a lo anterior, es importante resaltar que el grupo de analistas colectivos ha venido entendiendo de manera más acertada las formas y procedimientos mediante los cuales se debe atender a las comunidades étnicas, reconociendo la necesidad del diálogo con las autoridades étnicas, el respeto por sus prácticas, la necesidad de traductores y el reconocimiento de las afectaciones en campo.

La segunda vía por la que se puede analizar lo que va adelantado de la protección colectiva, es que al contar con providencias judiciales de amparo a los derechos territoriales, las medidas sugeridas por las comunidades y por el grupo de analistas, resultan ser las mismas que ya fueron ordenadas en tales providencias, de tal forma que se puede dar duplicidad de acciones o en su defecto, las medidas colectivas podrían suplir mecanismos judiciales existentes para la exigencia del cumplimiento de las órdenes ya dadas por los jueces, actuando como una especie de desacato, desvirtuando el fin con el que se estableció en los Decretos Ley y en la jurisprudencia, la necesidad de medidas de protección colectiva.

Ahora bien, el instrumento jurídico indica que el seguimiento al cumplimiento de las medidas que adopten los miembros del CERREM, corresponde a la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior, entidad que creará un grupo de seguimiento y evaluación, que podrá solicitar información a los entes territoriales y a las entidades concernidas en la implementación de las medidas adoptadas<sup>99</sup>. Sin embargo, los delegados del CERREM y la Defensoría observan con preocupación que el instrumento no contempla ningún mecanismo que permita que las medidas adoptadas por el Comité sean de obligatorio cumplimiento, es decir que no existen disposiciones que permitan exigir a las entidades responsables el cumplimiento de las medidas, lo cual contribuye a su ineficacia.

Se considera entonces que, si bien la Unidad ha venido tratando de dar respuesta a la demanda de los grupos étnicos sobre el alcance, entendimiento, concepción e implementación de lo que éstos entienden por medidas de protección colectiva, ésta no atiende a las necesidades planteadas por los grupos étnicos, de tal manera que debe llamarse a la continuación de los trabajos iniciados en lo que sobre dimensión colectiva se

---

<sup>99</sup> *Ibíd.* Artículo 5. Mecanismo de Seguimiento.

entiende y requiere. Así como instar a la Unidad a la creación de instrumentos jurídicos que den desarrollo a lo establecido en cada uno de los Decretos Ley de tal manera que se respete y garantice lo que allí se encuentra contemplado.

Se continuará en el seguimiento sobre la efectividad y el impacto que estas medidas tengan sobre la minimización de los riesgos y vulnerabilidades que reportan los grupos étnicos, con el fin de determinar la efectividad, eficacia, e idoneidad de la Resolución 1085 de 2015.

## **8.5 Conclusiones**

En virtud de lo ya expuesto en el Informe de Seguimiento y Monitoreo del año 2015 y de lo mencionado a manera de balance en el presente capítulo, se puede realizar varias conclusiones, que permitan condensar lo aquí expuesto.

1. El diagnóstico sobre el cumplimiento a lo consagrado en los Decretos Ley Étnicos sobre la protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personales, de miembros individuales de los grupos étnicos sigue presentando las mismas falencias que fueron advertidas en los anteriores informes, en lo que tiene que ver con sus fases de solicitud, análisis, valoración, recomendación de medidas e implementación.

Lo anterior obedece no sólo a adecuación institucional y de comprensión del tema étnico y de la necesidad de realizar cada una de las acciones en el marco del enfoque diferencial étnico, sino a la consideración de la inexistencia de adecuación presupuestal para atender la demanda de solicitudes de protección que llegan a la entidad, así como la inversión adecuada del presupuesto asignado.

2. El desarrollo de un Programa de Protección en medio de una situación de conflicto armado que no se ha superado y que a diario cambia y aumenta los panoramas de riesgo, limita el accionar de la entidad a cargo y la respuesta efectiva a las necesidades identificadas.
3. No existen mecanismos o sistemas de comunicación que permitan a las comunidades interlocutar de manera clara con la UNP, lo que deviene en retrasos en la implementación de medidas, que se toman como responsabilidad de los beneficiarios.
4. La expedición de normas e instrumentos jurídicos que no cuentan con la participación de los grupos étnicos, han desconocido de manera directa lo contemplado en los Decretos Ley, vulnerando derechos fundamentales étnicos como el de la participación.

5. La eliminación del apoyo de transporte terrestre y la disminución del monto del fluvial o marítimo, ha generado nuevas situaciones de desprotección a los beneficiarios del programa, que pueden resultar en responsabilidades posteriores por parte de la Unidad.
6. La falta de información sobre el seguimiento que ha realizado la entidad y que dio lugar al Decreto 567 de 2015, impide verificar que efectivamente la eliminación del apoyo de transporte terrestre obedeció a la necesidad de ajuste y precisión del uso de ciertas medidas; toda vez que nada mencionó la entidad sobre los hallazgos encontrados, pero éstos si dieron lugar a la eliminación del apoyo.
7. La necesidad de que se garantice el adecuado uso de los recursos público no puede ir en contravía o no puede ser superior a la garantía de protección de los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personales.
8. La protección colectiva que ha contemplado la Unidad, reporta avances significativos en el entendimiento de una atención con enfoque étnico, sin embargo reporta vacíos en cuanto al seguimiento, cumplimiento y exigencia de las medidas que se adoptan, así como en la posibilidad de convertirse en mecanismos que repliquen decisiones adoptadas por los jueces.

## **8.6 Recomendaciones**

1. Es necesario que las entidades concernidas en la implementación del programa de protección, revisen las observaciones realizadas en los anteriores informes y generen las acciones necesarias para la superación de las problemáticas identificadas y que persisten.
2. Resulta importante que se siga trabajando en la adecuación institucional y sensibilización de los funcionarios sobre la comprensión de la dimensión étnica y las formas como debe brindarse la atención a estos grupos de especial protección.
3. La necesidad de articulación y de efectividad entre el Programa de Protección en cabeza de la UNP y la fase investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, permitirá que los niveles de solicitudes de protección que recibe la Unidad disminuya y la protección que se brinde responda a las necesidades de la población beneficiaria del programa. Adicional se requiere que todas las entidades inmersas en la prevención y protección de los grupos étnicos realicen las acciones que les corresponden, de tal forma que la adopción de medidas de protección sea una situación complementaria y no principal, en garantía de derechos.
4. Se observa necesario la creación de mecanismo de comunicación que permitan tener certeza sobre el entendimiento y comprensión de la documentación requerida para la implementación de las medidas.

5. La flexibilización de los requisitos establecidos para la implementación de las medidas de protección, así como la ampliación de conceptos como el de “hombres de confianza” permitirá observar la efectividad de las medidas.
6. Es necesario que se garantice el derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos en cada una de las herramientas jurídicas que se utilicen para reformar, eliminar o crear medida de protección que les serán asignadas. Esto permitirá que el seguimiento y la evaluación sobre la efectividad e idoneidad de las medidas, mejore.
7. Es urgente que sobre la eliminación del apoyo de transporte terrestre, así como sobre las medidas de protección que consideran efectivas los miembros de los grupos étnicos, la Unidad lidere y promueva el acercamiento con los grupos étnico de manera que se puedan llegar a acuerdos que permitan la efectiva garantía de los derechos fundamentales.
8. Reviste importancia que se observe lo mencionado sobre la protección colectiva a fin de evitar la duplicidad de acciones, así como el establecimiento de procedimientos y mecanismos reales de seguimiento y cumplimiento de las medidas de protección colectivas adoptadas.

## QUINTA PARTE: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS DECRETOS LEY ÉTNICOS

### 9 Ejecución presupuestal de los Decretos Ley Étnicos

#### 9.1 Introducción

Los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, que contienen las medidas de asistencia, atención y reparación integral, a las comunidades indígenas, pueblo Rrom y comunidades afrodescendientes, respectivamente, no tienen un plan financiero específico para garantizar los recursos que requiere la implementación de la política. El CONPES 3712 de 2011, por medio del cual se expidió el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, advierte que “otros costos” incluye los recursos destinados para las reparaciones colectivas de los grupos étnicos<sup>100</sup>.

Por su parte, el CONPES 3726 de 2012, en el que se fijan los lineamientos, se definen rutas, metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, incluye dentro de la caracterización, una perspectiva diferencial para grupos étnicos y define cinco principios que deben regir la oferta diferencial étnica: igualdad, diversidad, interculturalidad, integralidad y participación. Las rutas diseñadas en cada uno de los componentes de la Ley 1448 de 2011, en algunos casos incluyen a la población étnica; la única ruta específica es la de reparación colectiva, donde se establece que el respectivo plan debe ser acordado con las comunidades. Sin embargo algunas organizaciones indígenas han manifestado que esta ruta se construyó y se ejecuta con base en la lógica de la Ley 1448 de 2011 y no con base en los Decretos Ley que incluyen las especificidades de la política para Étnicos, con lo cual se desconoce el enfoque diferencial.

La “Actualización del plan de financiación de la Ley 1448 de 2011” (Capítulo V, del CONPES 3726) incorpora costos asociados a salud, educación y generación de ingresos, para las comunidades étnicas, que en total ascienden a \$3.5 billones y que hacen parte de los \$54 billones, esto es, del costo total de la implementación de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto en un horizonte de diez años. En esa programación de recursos se encuentra que la población Rrom participaría en el 5%, la población indígena en el 20.3%, la población raizal en el 0.9% y la población afro en el 73.7%. Por su parte los recursos se distribuirían prioritariamente en los componentes de salud (50.9%) y educación (26.8%) mientras que para generación de ingresos se tendría tan solo un 22.4% que equivale a \$775,6 mil millones. Este guarismo corresponde al 14.39% del total del componente de generación de ingresos y empleo programado en el CONPES 3726 para el total de la población víctima. Así, y dado que los recursos de salud y educación corresponden al Sistema General de Participaciones y, en realidad, se asignan bajo principios de universalidad y no en atención a las características de los grupos poblacionales, tenemos que este último es, en la práctica, el único recurso programado para población étnica. No

---

<sup>100</sup> DNP. CONPES 3712 de 2011. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Pág. 44.

obstante, en la ejecución presupuestal no aparece claramente diferenciado, de manera que pueda hacerse seguimiento específico.

Para el seguimiento a la ejecución de estos recursos el CONPES afirma que el Gobierno Nacional: “ya dispone de los instrumentos necesarios para visibilizar ampliamente y registrar el seguimiento, así como la ejecución y resultados que se vayan obteniendo” (CONPES 3726, 2012: 37 p.). Estos instrumentos son el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del Departamento Nacional de Planeación. Igualmente se afirma que para el caso de los recursos destinados a la población étnica las entidades deben reflejar de manera detallada el presupuesto anual de todas las medidas de la Ley para facilitar dicho seguimiento.

Respecto a las metas, se proponen dos indicadores relacionados con población étnica. Uno sobre atención humanitaria, donde se espera que el 100% de los grupos étnicos que solicitan este tipo de ayuda sean efectivamente atendidos y, el otro, se refiere al número de procesos participativos de reparación colectiva para grupos étnicos en proceso de implementación con acompañamiento, se espera cubrir un total de 417 procesos. Las dificultades de las metas así formuladas, son evidentes. Aunque aparentemente dan cuenta de la atención en los dos componentes esenciales de la Ley, no informan sobre el grado de avance en que las comunidades superan la condición de vulnerabilidad provocada por el conflicto y tampoco sobre el grado en que van accediendo al Goce Efectivo de Derechos que les garantiza la Ley. El acceso a ayuda humanitaria, si fuese posible medirlo para comunidades, no diría nada sobre la situación real de la población. Así, el plan financiero incorporado en los CONPES citados, resulta una herramienta poco útil, tanto en la asignación de los recursos, como en el seguimiento al cumplimiento de metas y en la fijación del derrotero mismo de la implementación de la política. Ello explica, en buena parte, las deficiencias halladas por la Comisión en este informe y la escasa capacidad gubernamental para superar las señaladas en los informes anteriores.

En cuanto a la institucionalidad encargada de dar cumplimiento a los Decretos Ley Étnicos, éstos reconocen la existencia del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) pero no definen una institucionalidad propia: *“Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata el Capítulo 111 del Título V de la Ley 1448 de 2011 serán las encargadas de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3° del presente Decreto”* (Decreto Ley 4635, Art. 136). En este sentido el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los Decretos Ley se realiza sobre dichas entidades. La Comisión considera que no es necesario crear una institucionalidad independiente para la implementación de las medidas a los grupos étnicos, pero si es necesario que haya funciones, programas, metas, mediciones específicas, en la medida en que esta población requiere condiciones especiales de atención como lo reconoce el marco normativo que rige la política.

El presente capítulo se desarrolla en cuatro secciones. Además de esta introducción, la segunda sección contiene una nota metodológica que explica cómo se realizó el análisis presupuestal de la implementación de los Decretos Ley. La tercera sección presenta los resultados del análisis sobre la información presupuestal dividido en dos partes, primero, con el presupuesto agregado de las entidades seleccionadas y, segundo evaluando las asignaciones presupuestales, entidad por entidad. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## 9.2 Nota metodológica

El objetivo del capítulo es analizar el esfuerzo fiscal de las entidades para atender a la población víctima perteneciente a grupos étnicos. Además del monto de los recursos ejecutados por cada entidad, se examina su destinación, la importancia dentro del presupuesto total de inversión de la entidad y la participación de las comunidades en la formulación y la ejecución de las acciones que las afectan, puesto que este es un aspecto esencial del enfoque diferencial para grupos étnicos

Para adelantar el análisis, la Contraloría General de la República consultó el presupuesto de las entidades que tienen un rol en temas esenciales para la garantía de los derechos de la población étnica, incluidas las creadas en 2011 para la atención de población víctima (UARIV, URT Y CNMH); estos temas son: seguridad alimentaria, infancia, tierras, inclusión social y proyectos productivos, infraestructura social, fortalecimiento político y organizativo y seguridad. Las entidades con mayores responsabilidades en ellos son: Ministerio del Interior, Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la Unidad Nacional de Protección.

El análisis se hizo a partir de la revisión de distintos instrumentos de planeación y ejecución presupuestal. Con base en la información del presupuesto de inversión de SIIF, para 2014 y 2015 se seleccionaron los proyectos dirigidos a población víctima perteneciente a grupos étnicos de cada entidad. En la mayoría de casos no fue posible la identificación directa de los proyectos por lo que fue necesario revisar uno a uno los 2.424.686 compromisos (objetos contractuales o de convenios), y seleccionar los que están orientados a atender población étnica. Un análisis complementario consistió en examinar los terceros<sup>101</sup> con quienes se suscriben contratos o convenios, lo que permitió, en algunos casos, identificar compromisos adicionales asociados a presupuesto destinado para grupos étnicos.

Así, una de las primeras limitantes que debe ser sorteada es la falta de visibilización del presupuesto invertido en población víctima étnica. En las entidades creadas por la Ley se puede presentar un sub-registro del presupuesto invertido en comunidades étnicas pues con la revisión de rubros y compromisos no es posible evidenciar los beneficiarios; por otro

---

<sup>101</sup> Estos terceros se clasifican en: personas naturales y personas jurídicas (empresas, entidades públicas, organizaciones, universidades, autoridades, ONG, fundaciones, organismos de cooperación, etc.). A su vez estos últimos se clasificaron para el análisis en personas jurídicas étnicas (resguardos, consejos comunitarios, cabildos, autoridades, asociaciones, organizaciones, kumpanias) y personas jurídicas no étnicas.

lado en las demás entidades el problema radica en que si bien el presupuesto dedicado a población étnica está más identificado, dentro de éste, en la mayoría de los casos, no se diferencia a la población víctima. Para este último caso, se decidió incluir toda la información relacionada con lo étnico cuando no era posible diferenciar si eran víctimas, por lo que los resultados pueden estar incluyendo un presupuesto mayor al invertido por las entidades para la población objeto del análisis. Sin embargo la información recogida permite evaluar las capacidades que tienen las entidades para atender de forma diferenciada a esta población.

A partir de los rubros seleccionados, bien por la magnitud de recursos o por la relevancia temática, como un segundo paso, se estudiaron las fichas EBI del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) con el propósito de verificar la inclusión del enfoque étnico en la planeación presupuestal de las entidades seleccionadas. Se revisaron sus objetivos, definición del problema, descripción del proyecto, focalización y localización de la población a atender, actividades, metas y presupuesto asociado.

### 9.3 Resultados del análisis presupuestal

Con base en la metodología descrita se pudo establecer que el presupuesto de inversión destinado a comunidades étnicas fue, aproximadamente, de \$185.389.479.470 en 2014 y \$295.509.377.151 en el 2015, lo que significó un incremento cercano al 60%. El aumento se explica por las asignaciones del DPS y del ICBF, entidades que destinaron cerca de 56 mil millones y 42 mil millones de pesos adicionales, respectivamente. Aunque debe aclararse, que el mayor valor en 2016 se debe, efectivamente, a una mayor destinación de recursos, pero también a una mejor identificación de los mismos, por lo que el crecimiento real puede ser inferior a lo indicado. El Ministerio del Interior, por su parte, registra una disminución del presupuesto destinado a población étnica en cerca del 60%, entre 2014 y 2015

La Unidad Nacional de Protección tiene solo dos rubros de inversión “Renovación de armamento de la UNP a nivel nacional” y “Adquisición y dotación de elementos tecnológicos y mejoramiento de los equipos de la plataforma tecnológica de la UNP a nivel nacional”; la mayor parte de los recursos destinados a la protección se clasifican dentro del gasto de funcionamiento, por lo que no es posible adelantar el análisis de esta entidad.

En la siguiente tabla se presenta el resumen del presupuesto identificado en el SIIF para población étnica de las entidades consideradas para los años 2014 y 2015.

**Tabla 9.1**  
**Presupuesto de inversión para comunidades étnicas. 2014-2015**

ENTIDAD	2014	2015
UARIV*	\$4.543.527.865	\$14.680.226.016
CNMH	\$592.269.866	\$679.634.682
URT**	\$2.342.036.141	\$5.256.646.960
MININTERIOR***	\$12.145.031.384	\$5.126.005.874

DPS****	\$23.003.519.652	\$79.515.764.869
ICBF	\$87.686.759.375	\$130.141.790.066
INCODER	\$55.076.335.188	\$60.109.308.684
UNP	\$0	\$0
<b>Total presupuesto étnico</b>	<b>\$185.389.479.470</b>	<b>\$295.509.377.151</b>

Fuente: SIIF – Cálculos propios CG

\* Incluye presupuesto de donación BM

\*\* Incluye presupuesto AECID Fase III y IV

\*\*\* Incluye presupuesto en dos rubros de Min. Interior y Justicia-Derechos Humanos

\*\*\*\* Incluye el presupuesto del FIP

Como se observa, el presupuesto destinado a grupos étnicos de las entidades creadas mediante la Ley 1448 de 2011 representa el 4% y el 7%, respectivamente, del presupuesto total de las ocho entidades para los años de análisis. Esto significa que la creación de una institucionalidad para la atención a población víctima, no implicó un esfuerzo concomitante para atención a población étnica y los programas relevantes, desde el punto de vista de recursos, continúan ejecutándose en las entidades que tradicionalmente han atendido a esta población.

**Tabla 9.2**  
**Clasificación del presupuesto étnico por terceros. 2014-2015**

Tipo de Tercero	2014		2015	
	\$millones	%	\$millones	%
Personas naturales	16.595	9,0	30.150	10,2
Personas jurídicas no étnicas	97.328	52,5	164.260	55,6
Personas jurídicas étnicas	71.467	38,5	101.100	34,2
<b>Total presupuesto étnico</b>	<b>185.389</b>	<b>100,0</b>	<b>295.509</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SIIF – Cálculos propios CGR

A partir del análisis de las transacciones realizadas por las entidades donde se identifica el tipo de tercero, puede establecerse el tipo de contratista o tercero, que se presenta en la Tabla 9.2. La lectura de esta información permite las siguientes afirmaciones:

- Cerca del mitad del presupuesto que se destina para comunidades étnicas se ejecuta con personas jurídicas que no están vinculadas con dicha población
- A diferencia de las demás entidades, el ICBF acude a las comunidades étnicas para prestar sus servicios a estas poblaciones. En 2014 el 79% del presupuesto que se ejecutó con personas jurídicas étnicas correspondió a esta entidad y en 2015 este porcentaje ascendió a cerca del 90%.
- El presupuesto destinado a población étnica por parte de la UARIV en 2014 se ejecutó en un 96% con personas jurídicas no étnicas y el 4% restante con personas naturales. En 2015, estos valores corresponden al 90,7% y 8,6% respectivamente.

Sin pretender inmiscuirse en la autonomía de las entidades para administrar los recursos que le son asignados en virtud de sus funciones misionales, la Comisión recomienda que las entidades revisen su política de contratación para la prestación de los servicios a las comunidades étnicas. Dada la sensibilidad cultural y de participación se percibe que puede propiciarse una mayor eficacia si éstos son prestados por el personal idóneo dentro de las propias comunidades, por lo que debería evaluarse dentro de las posibilidades a la hora de establecer los contratos con los operadores.

#### 9.4 La ejecución presupuestal en las entidades

Los aspectos generales presentados en la sección anterior pueden comprenderse al revisar el detalle de la ejecución en las entidades.

##### 9.4.1 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV

Pese a que la Unidad se creó para atender y reparar a las víctimas del conflicto, el presupuesto que puede identificarse para atender a población étnica es relativamente pequeño. Del total del presupuesto de inversión de la entidad, el 4,25%, en 2014, y el 11,16%, en 2015, corresponde a recursos destinados para grupos étnicos. En la Tabla 9.3 se presentan los proyectos de inversión que contienen partidas identificadas donde los beneficiarios son población étnica.

**Tabla 9.3**  
**Presupuesto étnico por rubro. UARIV. 2014-2015**

Proyecto de inversión	2014	2015
Apoyo a la implementación de medidas de reparación colectiva y reconstrucción social a nivel nacional <sup>102</sup>		\$371.980.663
Apoyo, participación y visibilización de las víctimas	\$4.338.575.643	\$100.000.000
Prevención, atención a la población desplazada nivel nacional	\$204.170.222	\$10.969.644.878
Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional	\$782.000	\$3.238.600.475
<b>Total</b>	<b>\$4.543.527.865</b>	<b>\$14.680.226.016</b>

Fuente: SIIF, cálculos propios CGR

Como se deriva de la Tabla 9.3, el incremento entre 2014 y 2015 se debe a los mayores recursos destinados a población étnica en el programa de “*Prevención, atención a la población desplazada nivel nacional*”, cuyo principal destino es la atención humanitaria.

<sup>102</sup> Este rubro en su totalidad hace parte de la Donación del Banco Mundial para el año 2015.

En 2014 el proyecto de inversión más representativo (95,49%) dentro del total del presupuesto destinado para lo étnico es: “*Apoyo, participación y visibilización de las víctimas*”, puesto que de las cuatro actividades tres son específicas para población étnica:

- Gastos de desplazamiento
- Facilitar la concertación y consulta previa con comunidades étnicas - (APD)
- Facilitar la concertación y consulta previa con comunidades étnicas - (APVND)
- Asuntos étnicos y enfoques diferenciales.

Dentro de estos sub-rubros, el más representativo es “*Facilitar la concertación y consulta previa con comunidades étnicas – (APD)*”, cuyos recursos (\$3.902.630.146) constituyeron el 89% del total del programa orientado a población étnica. Para ejecutar este componente del programa, se involucró a dieciocho terceros entre los cuales se encuentran cinco personas jurídicas no étnicas y 13 personas naturales.

No obstante, los recursos no llegan directamente a las comunidades, puesto que se destinan a servicios conexos como la operación logística y el desarrollo tecnológico de la UARIV. Los terceros que mayor inversión reciben son:

- Excursiones amistad S.A.S. y/o Adescurbir travel y adventure S.A.S por un valor de \$1.680.000.000 (37%<sup>103</sup>) para los servicios de operador logístico.
- Empresa de telecomunicaciones de Bogotá SA ESP por un valor de \$1.598.520.000 (35%) para prestar los servicios de tecnología, herramientas de comunicación, recurso humano y espacio físico.

El segundo sub-rubro más representativo es “*Facilitar la concertación y consulta previa con comunidades étnicas – (APVND)*” que representó el 10% y que equivale a \$434.519.438. Aquí se involucró a 17 terceros de los cuales 4 son personas jurídicas no étnicas y 13 son personas naturales. En este caso el mayor costo es el de la operación logística pues el tercero que mayor inversión recibe es “*Excursiones amistad S.A.S. y/o Adescurbir travel y adventure S.A.S*” por un valor de \$320.000.000 (7%).

Sobre la ficha EBI, es importante mencionar que la definición del objetivo, la identificación del problema y la descripción del proyecto, se plantea para víctimas en general pero no específicamente para víctimas étnicas. No hay especificidad en la definición de la población étnica a atender, ni en la focalización y localización de ésta.

Si bien es cierto, la ficha no está pensada específicamente para grupos étnicos, claro que hay productos dirigidos a esta población. Estos son: “*Acompañamiento a los espacios de participación propios de los grupos étnicos*” cuya meta total era de 3, “*Estrategia para el monitoreo, articulación, y cumplimiento a los Decretos Ley y Autos de la Corte Constitucional con relación a grupos étnicos*”, cuya meta total era uno “*Procesos de concertación de los planes de reparación colectiva con comunidades étnicas*” cuya meta

---

<sup>103</sup> Los porcentajes en paréntesis hacen alusión al porcentaje del total de los recursos destinado a población étnica.

total era 25. No obstante, la ficha no presenta las características específicas de esta población; de tal manera que no es posible valorar la contribución que hace el programa de inversión a las condiciones de participación de la población étnica. La información, como proyecto de inversión, es bastante precaria.

Para 2015 el proyecto de inversión más representativo con el 75% del presupuesto destinado para lo étnico de la entidad es: *“Prevención, atención a la población desplazada nivel nacional”*. Este proyecto consta de los siguientes sub-rubros:

- Gastos de desplazamiento
- Atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición - (APD)
- Elaboración de los planes de retorno y/o reubicación y acompañamiento - (APD)
- Asuntos étnicos y enfoques diferenciales

En términos de recursos, éste último es el más relevante puesto que constituyó el 75% del rubro, con \$11.022.470.885. Una parte del servicio se prestó con población étnica pues se involucró a cuatro terceros, dentro de los cuales, se encuentra la Organización Nacional Indígena de Colombia, a quien se contrató para fortalecer la Comisión de trabajo mesa permanente de concertación de los derechos de los pueblos indígenas por un valor de \$100.000.000 (0,68%).

Como se indicó para el anterior programa, en la ficha EBI, se constata que en la definición del objetivo, la identificación del problema y la descripción del proyecto, se omite la alusión específica para víctimas étnicas. Asimismo, no hay especificidad en la definición de la población étnica a atender, ni en la focalización y localización de ésta. Sin embargo, se presentan los departamentos y los municipios en los que se focaliza la población en general. De la misma forma, la evaluación no permite ver el alcance del programa sobre la población étnica, pese a que se anuncia una actividad de Implementación de planes y programas dirigidos a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

En 2015, el proyecto de inversión *“Apoyo a la implementación de medidas de reparación colectiva y reconstrucción social a nivel nacional”* es de los que más aporta a la población étnica en la UARIV, el 78% de sus recursos está destinado a los grupos étnicos. No obstante, una parte importante de los recursos se dedican al apoyo logístico para la realización de eventos con sujetos étnicos que se encuentran transitando el programa reparación colectiva en diferentes fases de la ruta-zona sur occidente.

De otro lado en la ficha EBI, se constata que la definición del objetivo, la identificación del problema y la descripción del proyecto, se plantean para víctimas en general pero no para víctimas étnicas. Sin embargo, en la ubicación de los beneficiarios, focalización y localización hay especificidad de la región en donde se encuentran los grupos étnicos y en algunos casos se define a cuál etnia pertenecen.

En el acápite de la cadena de valor, la ficha evidencia el producto *“Estrategia pedagógica dirigida al SNARIV y los Sujetos de Reparación Colectiva sobre el programa de Reparación*

*Colectiva*". En éste, se registra una actividad para "Fortalecer las capacidades de las autoridades locales para apoyar el diseño e implementación de los PIRC de sujetos étnicos y no étnicos", en la que se tiene un valor vigente de \$500.000.000.

En suma, la UARIV dedica pocos recursos para la atención de población étnica y una parte importante de ellos se orienta al apoyo logístico. Los programas de inversión no se planean de forma que se pueda observar la intervención sobre este tipo de población y evaluar el resultado de la ejecución presupuestal. Así, la entidad tiene el reto de mejorar la planeación de sus programas de inversión de cara a hacer evidente el beneficio de las estrategias de enfoque diferencial étnico y cumplir, por esta vía con las órdenes de la Corte Constitucional en relación con la población víctima perteneciente a comunidades étnicas.

Sobre el rol de coordinación que legalmente, debe cumplir la entidad, no hay información que permita avanzar una evaluación.

#### **9.4.2 Centro Nacional de Memoria Histórica– CNMH<sup>104</sup>**

En la Tabla 8.4 se presenta la información del presupuesto destinado para víctimas étnicas por parte del CNMH para los años 2014 y 2015 distribuido en sus diferentes rubros:

**Tabla 9.4**  
**Presupuesto étnico por rubro. CNMH. 2014-2015**

<b>Proyecto de inversión</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Rubro: Desarrollo proceso de diseño e implementación del programa nacional de derechos humanos y memoria histórica en Colombia	<b>\$592.269.866</b>	<b>\$679.634.682</b>
Sub-rubro: Diseñar e implementar una propuesta para la inclusión del enfoque diferencial en las actividades del CMH		\$246.822.070
Sub-rubro: Diseñar la metodología para la inclusión del enfoque diferencial en género, étnico y de discapacidad y personas mayores, en las actividades del CMH		\$430.052.025
Sub-rubro: Formular y ejecutar proyectos de investigación de CTI estratégicos en derechos humanos y memoria histórica en el país		\$2.760.587

Fuente: SIIF- Cálculos propios CGR

<sup>104</sup> Frente a la respuesta enviada por la Entidad al requerimiento hecho por la CGR se encuentran algunas diferencias con la información reportada en el SIIF. Según la información remitida por la Entidad para el 2014 el presupuesto destinado para comunidades étnicas fue de \$596.241.199 y para 2015 de \$617.071.226. Al indagar por la diferencia lo que se afirmó es que "La información entregada inicialmente corresponde a los cálculos realizados por cada una de las áreas internas del CNMH que han apoyado con recursos las acciones del enfoque diferencial étnico y, aunque incluyen los contratos efectivamente realizados, también contemplan a manera de estimación los gastos de apoyo por operador logístico, tiquetes y gastos de viaje."

El presupuesto de inversión del CNMH para el año 2014 fue de \$27.346.554.913, se encuentra un proyecto denominado *“Desarrollo proceso de diseño e implementación del programa nacional de derechos humanos y memoria histórica en Colombia”* por \$13.714.511.859, de los cuales \$592.269.866 (4,32% del rubro) se identificaron en el SIIF como recursos dirigidos a comunidades étnicas. Este valor corresponde a 54 compromisos dentro de este rubro dirigidos a la atención de esta población.

El 21% de los 592 millones (\$125.000.000) corresponde al compromiso *“El CNMH y la Asocional zonal indígena de cabildos y autoridades tradicionales de la Chorrera Azicatch se comprometen a aunar esfuerzos técnicos, administrativos y económicos para adelantar con pueblos Uitoto, Bora, Muinane y Ocaina procesos de reconstrucción de memoria histórica”*, que se adelantó con la Asociación Zonal de Cabildos y Autoridades Tradicionales de La Chorrera mediante un contrato interadministrativo.

Si se suman todos los convenios o contratos firmados con cabildos, consejos comunitarios, kumpanias y asociaciones indígenas que tenían como objeto aunar esfuerzos para adelantar procesos de reconstrucción de memoria histórica de diversas comunidades o pueblos, se tiene que estos suman poco más del 46% (\$275.000.000) del total del presupuesto destinado a temas étnicos.

El 43,2% corresponde a los contratos de prestación de servicios de los miembros del equipo de enfoque étnico y el 10,3% restante corresponde al pago de viáticos y gastos de viaje de estos contratistas, que según información suministrada por la entidad se justifica por los procesos de concertación que se adelantan con las comunidades.

La entidad afirma que dentro del rubro de *“Análisis de los testimonios e información relacionada con los acuerdos de contribución a la verdad histórica en los 32 departamentos del país”* se puede identificar el presupuesto (cerca de 232 millones) que se destina a la elaboración de los lineamientos y productos relacionados con el enfoque diferencial étnico en el mecanismo no judicial de contribución a la verdad. Sin embargo, en la información consignada en el SIIF no es posible corroborar esta afirmación.

Para 2015, el presupuesto de inversión de la entidad ascendió a \$29.247.496.148, dentro de este presupuesto se encuentra un rubro denominado *“Desarrollo proceso de diseño e implementación del programa nacional de derechos humanos y memoria histórica en Colombia”* por \$14.611.409.747 de los cuales \$679.634.682 (4,7% del rubro) corresponden a presupuesto invertido en comunidades étnicas.

El 63% corresponde al sub-rubro de *“Diseñar la metodología para la inclusión del enfoque diferencial en género, étnico y de discapacidad y personas mayores, en las actividades del CMH”* y el 36% al rubro de *“Diseñar e implementar una propuesta para la inclusión del enfoque diferencial en las actividades del CMH”*.

Es importante resaltar que cerca del 53% del total de presupuesto étnico en 2015 se destinó a siete convenios interadministrativos o de asociación con organizaciones, asociaciones o fundaciones de comunidades o pueblos indígenas, negritudes y Rrom, y con la Universidad Santo Tomás, todos para adelantar procesos de diagnóstico de afectaciones del conflicto, de construcción de modelos metodológicos y conceptuales para la implementación de procesos de memoria, así como de construcción y reconstrucción de memoria histórica. El resto del presupuesto corresponde a contratos de prestación de servicio de los integrantes del área étnica y los viáticos correspondientes a sus desplazamientos.

Esta distribución del presupuesto refleja lo expresado por el Centro en respuesta enviada al requerimiento hecho por la CGR en donde se afirma que *“atendiendo el principio señalado en el artículo 121 [del Decreto 4633] expresado en la necesidad de recrear la memoria histórica de los pueblos indígenas con y desde la visión de los mismos pueblos, el CNMH ha tomado la decisión de implementar en todas sus actuaciones una línea de trabajo centrada en la suscripción de convenios directos con las organizaciones indígenas para el desarrollo de los procesos de memoria histórica. Todas las investigaciones que hasta el momento ha desarrollado el equipo étnico (salvo los informes Nuestra Vida Ha Sido Nuestra Lucha (Cauca) y Putumayo, la Vorágine de las Caucherías, apoyados por otras Direcciones del CNMH) han sido desarrolladas por equipos de investigación local, elegidos y concertados con las autoridades de las organizaciones indígenas concernidas. En el marco de estos procesos el equipo étnico ha cumplido un papel de asesor metodológico de los proyectos. La elaboración de informes técnicos, recomendaciones y alcances de cada proceso han sido producto del trabajo de estos equipos de investigación local en una dinámica de permanente concertación y diálogo con las autoridades políticas y tradicionales de los pueblos atendidos”*

Del análisis de la ficha de inversión del rubro identificado es importante mencionar:

1. En 2014 se asignaron recursos para dos actividades que se relacionan con el enfoque diferencial (que incluye enfoque de género, étnico, de discapacidad y personas mayores) por un total de \$513.019.327. Para el año 2015 la asignación, según la ficha para estas mismas actividades ascendió a \$1.238.869.632.
2. La planeación del programa de inversión es deficiente en la medida en que ni en la identificación del problema, ni en el objetivo y descripción del proyecto se hace alusión al enfoque diferencial étnico. En consecuencia, no permite evaluar el alcance del programa para esta población. Dentro de las actividades se identificaron 2 relacionadas con el diseño de metodologías para la inclusión del enfoque diferencial en las actividades del CNMH.

En suma, pese a que la planeación del programa de inversión del cual se dedican recursos a población étnica no ofrece mayores elementos analíticos, en la ejecución presupuestal puede constatar la contribución que refiere la entidad al contratar con las propias comunidades la operación en el cumplimiento de los fines misionales del Centro de Memoria Histórica. Una evaluación más profunda de los resultados podría servir de ejemplo

para las demás entidades del SNARIV. Por tanto, es recomendable profundizar sobre este punto en el seguimiento que realizan las propias entidades, la UARIV, como coordinadora del Sistema y hasta la que se ejerce desde la Comisión.

### 9.4.3 Unidad de Restitución de Tierras - URT

Tanto en 2014 como en 2015, el 100% del presupuesto destinado a población étnica se encontró en uno de los dos proyectos de inversión que ejecuta la Unidad de tierras; el denominado “Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional”. El gasto para este sector de la población representó el 0,30% y 0,52% del total del gasto de inversión en los dos años, respectivamente. Sin embargo, en 2015 no se define un presupuesto especial para el rubro, sino que éste se identifica en los sub-rubros (Ver Tabla 9.5).

**Tabla 9.5**  
**Presupuesto étnico por rubro. URT. 2014-2015**

Proyecto de inversión	2014	2015
Rubro: Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional <sup>105</sup>	\$2.342.038.155	
Sub-rubro: Acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre la tierra a través del trámite administrativo, de representación judicial, y seguimiento al post-fallo víctimas del despojo y abandono de tierras		\$4.838.298
Sub-rubro: Acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre los territorios a través del trámite administrativo y de representación judicial de los grupos étnicos que han sido víctimas del despojo y abandono de sus territorios <sup>106</sup>		\$5.251.808.662
<b>Total</b>	<b>\$ 2.342.040.169</b>	<b>\$5.256.646.960</b>

Fuente: SIIF, cálculos propios CGR

Al igual que el CNMH, la Unidad de Tierras ha vinculado a las comunidades en la ejecución de los recursos. En 2014, el 24,28% del total de recursos destinados a población étnica, se ejecutaron con organizaciones étnicas; en este año se adelantaron contratos o convenios con 50 terceros de los cuales cinco son personas jurídicas étnicas, con un presupuesto de \$566.306.000, 9 son personas jurídicas no étnicas con \$312.890.000 y 36 son personas naturales con una \$1.462.840.141

Los terceros pertenecientes a grupos étnicos y que mayor presupuesto recibieron son:

<sup>105</sup> Este rubro incluye información presupuestal de la URT y de donación AECID fase III

<sup>106</sup> Este sub-rubro incluye información presupuestal de la URT y de donación AECID fase IV

- Organización zonal Indígena del Putumayo OZIP con un valor de \$211.370.000 para implementar el modelo de caracterización de afectaciones territoriales en los casos de las comunidades.
- Autoridades tradicionales Indígenas de Colombia (Gobierno Mayor) con un valor de \$179.592.000 para desarrollar un proceso de socialización del Decreto Ley 4633 en materia de protección y restitución.
- Cabildo Arhuaco de la Sierra Nevada con un valor de \$175.344.000 para desarrollar un proceso de socialización étnica del Decreto Ley 4633.

En la ficha EBI, la definición del objetivo, la identificación del problema y la descripción, plantean la situación general de la población víctima con relación a restitución de tierras rurales, sin especificar las características de la intervención a los territorios de la población étnica. No obstante, en la descripción de la ficha se menciona que: *“será un componente fundamental de la gestión de la URT, la realización de actividades y trámites administrativos para la protección y restitución de grupos étnicos”*.

Adicionalmente, aunque en la ficha se define uno de los objetivos específicos como *“Generar acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre los territorios a través del trámite administrativo y de representación judicial de los grupos étnicos que han sido víctimas del despojo y abandono de sus territorios”*, con una asignación de \$2.789.737.159, en la información registrada en SIIF no es posible identificar recursos destinados a su logro.

En 2015, el presupuesto orientado a población étnica se ejecutó en el sub-rubro “Acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre los territorios a través del trámite administrativo y de representación judicial de los grupos étnicos que han sido víctimas del despojo y abandono de sus territorios”, con un valor de \$5.251.808.662. Éste se ejecutó con 65 terceros de los cuales 4 son personas jurídicas étnicas con una inversión de \$846.891.270 (16.12%), 8 personas jurídicas no étnicas \$2.327.222.285 y 53 son personas naturales con una inversión de \$ 2.082.533.405. Una parte importante de los recursos (cerca del 20%) se gastó en apoyo logístico, a través del contrato suscrito con “Pidamos eventos y promociones SA” por un valor de \$1.021.645.897.

Los contratos suscritos con grupos étnicos fueron

- Cabildo Arhuaco de la Sierra Nevada con un valor de \$ 280.000.000 para realizar la caracterización de afectaciones a los derechos territoriales de los casos de las comunidades, en el marco del Decreto 4633 de 2011
- Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia (Gobierno Mayor), con un valor de \$200.000.000, para desarrollar un proceso de socialización del Decreto Ley 4633 de 2011 en materia de protección y restitución.
- Asociación de Cabildos Indígenas de Caldas ACICAL por un valor de \$199.291.270, para realizar la caracterización de las afectaciones a los derechos territoriales de la comunidad del pueblo Emberá en el marco del Decreto 4633 de 2011

En la Unidad de Tierras no solo ha aumentado el presupuesto para lo étnico sino que se ha avanzado en una mejor identificación de los rubros.

En la ficha EBI, se observó que la definición del objetivo, la identificación del problema y la descripción, plantean la situación general de la población víctima con relación a la restitución de tierras rurales, sin que se incluya la identificación específica para población étnica. No obstante, en la descripción de la ficha se menciona que: *“será un componente fundamental de la gestión de la URT, la realización de actividades y trámites administrativos para la protección y restitución de grupos étnicos”*.

El sub-rubro que ha sido trabajado en esta parte, se encuentra dentro de la ficha como el objetivo ii) Generar acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre los territorios a través del trámite administrativo y de representación judicial de los grupos étnicos que han sido víctimas del despojo y abandono de sus territorios. En éste, el valor solicitado fue \$6.634.403.271 y según los datos del SIIF se comprometieron \$5.251.808.662.

#### 9.4.4 Ministerio del Interior

Del total de presupuesto de inversión el 13,31% y 5,57% correspondieron a recursos destinados para grupos étnicos, en 2014 y 2015, respectivamente. Estos están distribuidos en siete rubros<sup>107</sup> en 2014 y ocho rubros<sup>108</sup> en 2015, tal como se describen en la Tabla 9.6

**Tabla 9.6**  
**Presupuesto étnico por rubro. MinInterior. 2014-2015**

Proyecto de inversión	2014	2015
Prevención a violaciones de derechos humanos, promoción y protección de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario nacional <sup>109</sup>	\$440.000.000	0
Fortalecimiento institucional para el cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención temprana, urgente y garantías de no repetición de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal nacional <sup>110</sup>	\$464.483.333	\$16.469.225

<sup>107</sup> El séptimo proyecto de inversión se titula adquisición de tierras para comunidades indígenas afectadas por la masacre del Nilo, acuerdo la María, Piendamó. Este proyecto con 16 registros es el único en el que en su totalidad los étnicos son víctimas. Sin embargo, no se presenta en la Tabla 8.6 porque no le fue asignado ningún recurso. Adicionalmente, es importante aclarar que este proyecto sólo aparece en el registro de SIIF para 2014.

<sup>108</sup> En 2015, hay dos rubros que están en blanco, debido a que se identifican como étnicos pero que no tienen valor comprometido.

<sup>109</sup> Este rubro en su totalidad hace parte del Ministerio del Interior y Justicia Derechos Humanos para el 2014.

<sup>110</sup> Este rubro en su totalidad hace parte del Ministerio del Interior y Justicia Derechos Humanos para el 2014 y 2015.

Fortalecimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para impulsar su igualdad económica, el reconocimiento a su diversidad cultural y la inclusión de la variable de enfoque diferencial región caribe y occidental	\$1.200.000.000	\$1.289.536.649
Mejoramiento de los consejos comunitarios y organizaciones de base de la población negra, afrocolombiana raizal y palenquera. región caribe y occidental - previo concepto DNP <sup>111</sup>	\$485.649.051	0
Apoyo a los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas mediante el fortalecimiento institucional, los procesos de formación política y la jurisdicción especial indígena a nivel nacional	\$9.315.299.000	\$50.000.000
Apoyo al pueblo, autoridades y organizaciones Rrom, mediante el fortalecimiento institucional, la autosostenibilidad organizativa a nivel nacional	\$239.600.000	\$200.000.000
Fortalecimiento de la autonomía territorial en Colombia	No hubo este proyecto	\$70.000.000
Fortalecimiento a los pueblos indígenas en la formulación e implementación de planes organizativos en el territorio nacional	No hubo este proyecto	\$3.500.000.000
<b>Total</b>	<b>\$12.145.031.384</b>	<b>\$5.126.005.874</b>

Fuente: SIIF, cálculos propios CGR

Como se observa en la Tabla 9.6, entre 2014 y 2015 el Ministerio del Interior redujo sustancialmente (en \$7.019.025.510) el presupuesto de inversión para lo étnico

En 2014, el rubro “*Apoyo a los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas mediante el fortalecimiento institucional, los procesos de formación política y la jurisdicción especial indígena a nivel nacional*” representó el 76,70% del presupuesto étnico con \$9.315.299.000. En su ejecución participaron cinco terceros, que en su totalidad corresponden a personas jurídicas étnicas indígenas. El mayor valor fue suscrito con la Organización Nacional Indígena de Colombia, a través de dos contratos distintos, a saber:

- M-963 de 2014 para la implementación de estrategias de formación comunicación y el mejoramiento logístico y operativo de las mismas, por un valor de \$2.300.000.000 (cerca del 19%).
- M-930 de 2014 para garantizar el derecho fundamental a la consulta previa en la formulación del documento del plan nacional de desarrollo 2014-2018, por un valor de \$ 2.000.000.000 (cerca del 17%)

Así pues, la ONIC recibe un total de \$4.300.000.000 que representa el 46,16% del total del rubro.

No obstante, en la ficha EBI, la definición del objetivo y la identificación del problema, plantean la situación general de los indígenas pero no hay información específica para

<sup>111</sup> Este es el único proyecto de inversión que aparece en la tabla en el que fue posible identificar étnicos-víctimas.

indígenas víctimas. Sin embargo, en la descripción de la ficha se menciona que: *“muchos pueblos indígenas han sido víctimas del conflicto armado, generando desplazamiento, intimidación, asesinatos, entre otros flagelos que se han tenido que afrontar con la fortaleza y disposición para trabajar de la mano con diferentes organismos competentes y establecer directrices para atender estos temas”* (1 p.) Si bien es cierto que esto está explícito, también es cierto que en el resto de la ficha no hay ninguna información específica para indígenas víctimas sino para la población en general perteneciente a dicho grupo étnico. En la localización de los beneficiarios no se especifican las zonas.

Tanto en la ficha como en la información del SIIF se manifiesta que los recursos solicitados y ejecutados, respectivamente correspondieron a \$9.315.299.000.

En el único proyecto de inversión en el que se puede distinguir étnicos-víctimas es *“Mejoramiento de los consejos comunitarios y organizaciones de base de la población negra, afrocolombiana raizal y palenquera. Región caribe y occidental - previo concepto DNP”*. En este rubro se destinaron \$485.649.051 que constituyen el 4% del total del presupuesto étnico de dicha entidad. Aquí se involucra a 22 terceros quienes en su totalidad son personas naturales.

En la ficha EBI la definición del objetivo y la identificación del problema plantean la situación general de los consejos comunitarios de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera pero no la de la población víctima. Sin embargo, hay un objetivo en el que es posible identificar población étnica-víctima: *“Realizar la Caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana de conformidad con los lineamientos señalados en la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento”*. Para este objetivo, el presupuesto asignado para 2014 ascendió a \$1.863.231.421. Sin embargo, dentro de este valor no es posible definir cuánto del presupuesto es para grupos étnicos víctimas y en la información analizada el valor presupuestal destinado para grupos étnicos- víctimas que se ejecutó fue de \$485.649.051. En la focalización de la población se presenta la localización por regiones y departamentos.

La revisión y análisis de quienes ejecutan el presupuesto destinado para comunidades étnicas por el Ministerio en 2014 permite ver que se ejecutaron los recursos con 48 terceros, de los cuales 32 son personas naturales con quienes se invirtieron \$510.132.384, 2 personas jurídicas no étnicas con \$1.200.000.000 y 14 personas jurídicas étnicas con \$10.434.899.000.

Así, en 2014 se destacan dos aspectos. Primero, en general, los rubros étnicos tienen una participación muy baja en el presupuesto de la entidad. Segundo, del total del gasto de inversión de la entidad para la población étnica (\$12.145.031.384) se invierte en terceros pertenecientes a personas jurídicas étnicas una parte importante: \$10.434.899.000, que representan cerca del 86%. De estos, la mayor parte corresponde a la Organización Nacional Indígena de Colombia, con un total \$5.180.000.000, seguido de la Organización de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana.

Para 2015, el proyecto de inversión “*Fortalecimiento a los pueblos indígenas en la formulación e implementación de planes organizativos en el territorio nacional*” representó cerca del 68% del presupuesto destinado a población étnica con \$3.500.000.000. Para su ejecución se involucraron a 2 personas jurídicas no étnicas, donde el contrato más importante se suscribió con la Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia FUPAD col, por un valor de \$2.500.000.000 (cerca del 49%), para brindar asistencia, acompañamiento y fortalecimiento a los resguardos indígenas en la formulación e implementación de planes organizativos que garanticen el goce efectivo de derechos<sup>112</sup>.

En la ficha EBI, la definición del objetivo, la identificación del problema y la descripción plantean la situación de la población indígena pero no se refieren a la población indígena-víctima.

Se define la focalización y localización de la población beneficiaria.

Con respecto al valor asignado en el 2015 la ficha registra un monto de \$3.500.000.000, que corresponde al valor comprometido según la información del SIIF.

En 2015, se redujo ostensiblemente el valor de contratos suscritos con la organizaciones de la población étnica; de 48 terceros, 15 son personas jurídicas étnicas de las cuales sólo la Organización Asociación de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas Inty-Quilla es quien recibe un valor y éste es de \$50.000.000, las otras 14 sólo aparecen con compromisos establecidos pero sin valor asignado, 28 son personas naturales con \$816.005.874, y cinco personas jurídicas no étnicas con \$4.260.000.000.

#### **9.4.5 Departamento para la Prosperidad Social - DPS**

El presupuesto de inversión del DPS para el año 2014 fue de \$3.092.007.449.317, de los cuales un poco más de 23 mil millones se identificaron en SIIF como recursos dirigidos a comunidades étnicas. De este monto \$3.215.960.684 corresponden a presupuesto del FIP.

Para 2015 el presupuesto de inversión ascendió a \$3.384.752.479.215 y dentro de éste los recursos destinados a comunidades étnicas creció considerablemente al pasar a \$79.515.764.869, lo que significó un incremento de más del 240 por ciento. Este aumento se explica, en buena medida por el incremento del presupuesto que se destinó para población víctima étnica en el rubro “*Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial – APD*”, que pasó de destinar \$6.604.104.000 en 2014 a \$61.213.984.063 en 2015.

---

<sup>112</sup> Convenio M775 de 2015 del Ministerio del Interior.

En la Tabla 9.7 se presenta el presupuesto total étnico identificado en el DPS, para 2014 y 2015.

**Tabla 9.7**  
**Presupuesto étnico por rubro. DPS. 2014-2015**

<b>Proyecto de inversión</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional – FIP	\$2.015.960.684	\$1.580.480.023
Implantación de un programa red de seguridad alimentaria - ReSA región nacional	\$10.733.969.939	\$14.838.522.622
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - APD.FIP	\$542.090.629	
Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial – APD	\$6.604.104.000	\$61.213.984.063
Fortalecimiento a las garantías de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia	\$2.449.485.029	\$1.496.394.210
Fortalecimiento a las garantías de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia - pagos pasivos exigibles vigencia expirada		\$386.383.951
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población vulnerable nacional – FIP	\$657.909.371	
<b>Total presupuesto étnico DPS</b>	<b>\$ 23.003.519.652</b>	<b>\$ 79.515.764.869</b>

Fuente: SIIF- Cálculos propios CGR

En dos de los nueve rubros en los que se identificó presupuesto para comunidades étnicas el total del presupuesto consignado en la tabla anterior corresponde a presupuesto destinado a víctimas étnicas. Estos rubros son: *“Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - APD.FIP”* e *“Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial – APD”*.

Para 2014, el 47% del presupuesto que se destinó para la población perteneciente a comunidades étnicas corresponde al proyecto *“Implantación de un programa red de seguridad alimentaria - ReSA región nacional”* y dentro de éste se destacan los siguientes compromisos:

- *“Ejecutar los componentes de motivación, difusión, asistencia técnica y acompañamiento e insumos de la línea ReSA enfoque diferencial étnico, atendiendo 120 UMIs, ubicadas en las zonas rurales y urbanas del territorio nal.”* que representa casi el 42% del rubro con un valor de \$4.501.852.239 y se ejecutó con el consorcio Tzikin – Repregan.
- *“Ejecutar proyecto mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional de familias departamento de La Guajira”* que representa el 33% del rubro con un valor

de \$3.541.424.172; se ejecutó con la Corporación para la Investigación y el Fomento Empresarial –CEFIN-

- *“Ejecutar el proyecto contribución al fortalecimiento del conocimiento tradicional y diversificación de la chagra de comunidades indígenas del departamento del Vaupés como un modelo de intervención en la producción de autoconsumo”*. Representa cerca al 13%, con un valor de \$1.383.175.678 y se ejecutó con la Corporación Selva Húmeda.

Es de resaltar que del total del presupuesto ejecutado en el programa ReSA en 2014, el 13% se destinó para comunidades étnicas.

El segundo rubro en importancia en 2014 es el que se denomina *“Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial – APD”* con el 29% del total del presupuesto para población étnica. El total de los recursos de este proyecto corresponde a *“Desarrollo del componente enfoque diferencial étnico – Iraca, atender 1000 familias indígenas y afrocolombianas en seguridad alimentaria fomento prácticas productivas fortalecimiento organizacional y sustentabilidad en departamentos priorizados por el componente”*, contrato suscrito con la Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia –FUPAD- (\$6.604.104.000).

Un proyecto más, es el de *“Fortalecimiento a las garantías de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia”* cuyos recursos ejecutados ascendieron a \$2.449.485.029, para su desarrollo se suscribieron contratos que implicaron 33 compromisos dentro de los que se destacan:

- *“Contribuir al fortalecimiento organizativo de los pueblos con una estrategia deportiva y cultural de las juventudes étnicas a través del I campeonato nacional de fútbol de los pueblos indígenas “Más allá del balón” apuesta por la paz de la juventud”* que representa el 41% del rubro con un valor de \$1.005.800.000 y que se ejecutó con la Organización Nacional Indígena de Colombia
- *“Ejecución proyecto de fortalecimiento institucional cultural y comunitario con pueblos makaguan e hitnu”* el total del contrato, incluida una adición representa el 20% del rubro, con un valor de \$491.601.000; ejecutado con la Asociación de apoyo al desarrollo araucano.

En 2015, los proyectos más importantes son:

- *“Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial – APD”*, que corresponde al 77% del total del presupuesto étnico. Además este proyecto tuvo un incremento considerable en los recursos asignados para esta vigencia, los cuales se orientaron principalmente a la implementación del programa Iraca con FUPAD con un valor de \$59.508.567.867. El otro compromiso relevante es el del fortalecimiento del pueblo Totoró tontotuna mediante el inicio de la implementación del programa de enfoque diferencial étnico - IRACA en el territorio del resguardo Totoró, que se ejecutó con el cabildo indígena de la parcialidad de Totoró y que tuvo un presupuesto de \$1.246.398.553.

- *“Implantación de un programa red de seguridad alimentaria - ReSA región nacional”* (sumando sus componentes de atención a población desplazada y a población vulnerable), corresponde al 19% del total del presupuesto étnico y dentro de éstos, dos contratos representan casi la mitad del presupuesto del rubro: *“Ejecutar un proyecto de seguridad alimentaria y nutrición en los municipios focalizados por el DPS en la línea de intervención ReSA enfoque diferencial étnico atendiendo al menos 226 UMIS que permitan mejorar su situación alimentaria y nutricional”* (\$5.198.990.901) que se contrató con la Unión Temporal Etnias 2015 y el *“Proyecto contribución a la recuperación del conocimiento tradicional y fortalecimiento y diversificación de la chagra de comunidades indígenas del departamento de Vaupés como un modelo de intervención en la producción de autoconsumo atención 1044 familias”* (\$2.319.182.149) contratado con la Corporación Selva Húmeda ONG.

En la ficha EBI del programa ReSA se observó que en la definición del objetivo, la identificación del problema y la descripción del proyecto, donde claramente hay población beneficiaria étnica, se evidencia la ausencia del tema étnico. Por ejemplo el problema se describe así: *“La población colombiana, en especial la más vulnerable presenta deficiencias nutricionales por la ingesta insuficiente de alimentos que se traduce en dificultad de acceso a los mismos, lo cual está generando inseguridad alimentaria”*. Así, se omite la alusión a aspectos alimentario inherentes a la cultura de las comunidades, sobre los que es necesario plantear acciones en la ejecución del proyecto. En consecuencia, falta especificidad en la caracterización y definición de la población étnica a atender, y en la focalización y localización de esta población. Si bien se establece una meta de producto con un indicador (13.000 Familias de minorías étnicas con prácticas de autoconsumo atendidas), al revisar las actividades y el presupuesto destinado a cada una de ellas no se encuentra información específica que permita evidenciar la actividad con la que se logrará la meta para este indicador, puesto que se consideran las mismas actividades para toda la población.

En cuanto a la planeación del proyecto *“Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial – APD”* se observó que la asignación de recursos (\$67.200.000.000) superó ampliamente el valor solicitado puesto que fue de \$33.600.952.543; el valor comprometido fue de \$61.213.984.063. El proyecto avanza en la regionalización, en la medida en que detalla los municipios a focalizar y el presupuesto que se planea ejecutar en cada departamento. Esa ejecución se concentra en los departamentos con mayor presencia de población étnica como son Chocó, Nariño, Cauca y Guajira.

De otro lado, el 63% del presupuesto que se planea ejecutar se concentra en dos actividades: *“Entregar materiales, herramientas e insumos necesarios para la implementación de los Planes”* y *“Entregar activos productivos de acuerdo al proyecto concertado con las comunidades”*.

Se identifican claramente las metas de gestión y las metas de producto por cada objetivo específico y de éstos por departamento.

Respecto a quienes ejecutan el presupuesto destinado a comunidades étnicas por el DPS se observó que:

- De los \$23.003.519.652 del presupuesto étnico de 2014, \$190.833.970 se contrató con personas naturales, \$3.663.947.506 (cerca de 16%) con 11 resguardos, cabildos, asociaciones, organizaciones de comunidades y pueblos indígenas, y los cerca de 19 mil millones restantes, es decir el 83% del presupuesto del DPS destinado para población étnicas se contrató con otras personas jurídicas.
- Para 2015, el 5% del presupuesto destinado para las comunidades étnicas se contrató con personas jurídicas pertenecientes a éstas y el 94% con otras personas jurídicas. De las 8 asociaciones, resguardos, cabildos y organizaciones étnicas con las que se contrató, 3 ejecutaron cerca del 80% del presupuesto con un valor cercano a los 3 mil millones de pesos.

#### 9.4.6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

El presupuesto de inversión del ICBF fue de \$87.686.759.375 y \$130.141.790.066 en 2014 y 2015, respectivamente. De estos recursos se destinó el 11,13% en 2014 y el 12,81% en 2015 para grupos étnicos, distribuidos tal como se presenta en la Tabla 9.8.

**Tabla 9.8**  
**Presupuesto étnico por rubro. ICBF. 2014-2015**

Proyecto de inversión	2014	2015
Construcción, remodelación, mantenimiento, dotación de sedes administrativas, regionales, centros zonales y unidades de servicio		\$384.828
Asistencia para el fortalecimiento del SNBF para la prestación del servicio público de bienestar familiar	\$85.097.298	\$469.385.827
Apoyo nutricional a la niñez y adolescencia registrados en matrícula oficial a nivel nacional	\$8.159.142.352	
Prevención y promoción para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia a nivel nacional	\$4.979.433.710	\$18.080.406.365
Desarrollar acciones de promoción y prevención en el marco de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el territorio nacional	\$3.621.734.371	\$3.860.885.462
Asistencia a la primera infancia a nivel nacional	\$44.563.952.590	\$81.041.764.923
Apoyo formativo a la familia para ser garante de derechos a nivel nacional	\$22.694.603.872	\$19.460.132.026
Protección -acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia	\$1.542.795.182	\$6.438.752.538

Estudios sociales operativos y administrativos para mejorar la gestión institucional	\$2.040.000.000	\$790.078.097
<b>Total presupuesto étnico ICBF</b>	<b>\$87.686.759.375</b>	<b>\$130.141.790.066</b>

Fuente: SIIF- Cálculos propios CGR

Es importante mencionar que, en la mayoría de los proyectos y en los compromisos que suscribe el ICBF para ejecutarlos, no es posible identificar si las comunidades étnicas beneficiarias son o no víctimas en los términos de los Decretos Ley. El análisis se adelantó con esta limitación, pero se consideró necesario abordarlo para evaluar el cumplimiento de los Decretos Ley en una de las entidades con mayores responsabilidades misionales en el servicio a las comunidades.

Como se observa en la Tabla 9.8, entre 2014 y 2015 se presentó un importante incremento (cerca de \$42 mil millones) en el presupuesto destinado a comunidades étnicas. Este incremento se explica principalmente, por un mayor monto destinado en el proyecto de asistencia a la primera infancia y dentro de éste a la modalidad de desarrollo infantil en medio familiar, que para 2015 presenta una inversión de \$45.460.116.521, valor que se puede identificar como destinado a niños de comunidades étnicas. Este es precisamente el proyecto que más aporta en la atención a esta población, dentro del ICBF; en 2014, contribuyó con el 51% (\$44.563.952.590) y en 2015 con el 63% (\$81.041.764.923) del total de recursos étnicos. Estos montos representan el 1,6% y el 2,4% por ciento del total del rubro para estos años, es decir que cerca del 2% del presupuesto invertido para la atención a la primera infancia se destina a la atención de niños de comunidades indígenas, afrodescendientes, palenqueras, raizales y Rrom; sin embargo no es posible establecer cuántos de estos recursos se destinan a población víctima.

Como se observa en la Tabla 9.9, de acuerdo con los registros de SIIF, en 2014 el presupuesto étnico de este rubro se destinó principalmente a dos sub-rubros: "Atención integral" con el 72,6% de los recursos y "Atención en modalidades tradicionales" con el 26,8%. Para 2015, se presenta un aumento en el número de sub-rubros que hacen parte del presupuesto étnico dentro de este proyecto; cerca de la mitad de estos recursos se destinaron al desarrollo infantil en medio familiar.

**Tabla 9.9**  
**Sub-rubros de la asistencia a la primera infancia. ICBF. 2014-2015**

<b>Proyecto de inversión/sub-rubro</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Asistencia a la primera infancia a nivel nacional</b>	<b>\$44.563.952.590</b>	<b>\$81.041.764.923</b>
Atención integral	\$32.375.011.967	
Atención modalidades tradicionales	\$11.945.270.486	
Acciones para el mejoramiento de la atención a la primera infancia		\$925.782.161
Soporte a la gestión del proyecto - apoyo en contratación de servicios	\$136.816.907	\$162.446.101

Soporte a la gestión del proyecto - viáticos y gastos de viaje	\$78.853.230	\$87.840.352
Soporte a la gestión del proyecto - de tipo administrativo	\$28.000.000	
CDI - Institucional (I)		\$7.828.839.586
Hogares infantiles - Institucional (I)		\$565.798.550
Hogares múltiples - Institucional (I)		\$162.723.191
HCB agrupados - Institucional (T)		\$1.242.341.361
Desarrollo infantil en medio familiar - familiar (I)		\$45.460.116.521
HCB Fami-familiar (T)		\$1.487.217.322
HCB Tradicional - comunitario (T)		\$23.089.980.934
Pólizas para programas de primera infancia		\$28.678.844

Fuente: SIIF- Cálculos propios CGR

Otro proyecto importante, en el presupuesto étnico es el denominado “*Apoyo formativo a la familia para ser garante de derechos a nivel nacional*”, en el que se invirtieron en los dos años cerca de \$42 mil millones. Los recursos invertidos en comunidades étnicas en este proyecto representan cerca del 30% del total.

El este proyecto se destacan dos sub-rubros. Por una parte, se encuentra un proyecto denominado “*Territorios étnicos con bienestar*” que para 2104 representaba el 93% de los recursos étnicos de este rubro con cerca de 21.000 millones de pesos. Y por otra, en 2015 existe un sub-rubro para comunidades étnicas y rurales en el que se invirtieron cerca de \$19.000 millones y que representó el 97% del presupuesto étnico de este rubro, presupuesto que está distribuido de manera equitativa entre todos los compromisos que lo componen.

Dentro del componente de “*territorios étnicos con bienestar*” se identificaron 194 compromisos dirigidos a comunidades étnicas, entre los que se destacan:

- “*Amparar el pago para el normal funcionamiento de contratos aporte grupos étnicos con bienestar*” por \$980.000.000, ejecutado por: la Asociación de productores agroecológicos indígenas Kankuamos de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Cabildo Arhuaco de la Sierra Nevada, la Fundación para el desarrollo de las comunidades negras, Kankuama IPS-I y la Organización Wiwa yugumaiun bunkuanarrua tayrona
- “*Cancelación de aporte para el funcionamiento del programa territorios étnicos con bienestar vigencia 2014 en el Centro Zonal 4 de Manaure*”, por \$978.615.200 ejecutado en su mayoría por asociaciones de autoridades indígenas y una asociación de jóvenes indígenas wayuu.
- “*Cancelación de aporte para el funcionamiento del programa territorios étnicos con bienestar vigencia 2014*” por \$892.611.800.
- El otro 87% se distribuye de manera relativamente equitativa entre los 191 compromisos restantes.

La revisión y análisis de quienes ejecutan el presupuesto destinado para comunidades étnicas por el ICBF permite observar lo siguiente:

- De los \$87.686.759.375 del presupuesto étnico para 2014, \$1.151.717.135 se contrata con personas naturales, \$56.376.755.156 con 215 resguardos, cabildos, consejos comunitarios, kumpanias, asociaciones, organizaciones de comunidades y pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom y los cerca de 30 mil millones restantes con otras personas jurídicas.
- Para 2015, cerca del 70% del presupuesto destinado para las comunidades étnicas por parte del ICBF se contrató con éstas a través de organizaciones, cabildos, asociaciones, consejos comunitarios, kumpanias, etc., lo que representa casi 90 mil millones de pesos contratados a través de 125 personas jurídicas étnicas.
- Del proyecto *“Asistencia a la primera infancia a nivel nacional”*, en 2014, el 76% se contrató con lo que se ha denominado los terceros étnicos, que corresponden a 68 personas jurídicas. Cerca del 72% de estos recursos, es decir cerca de 24 mil millones, fue ejecutado por doce asociaciones y cabildos de comunidades indígenas.

Este proyecto tiene las siguientes características:

1. Tiene un horizonte de seis años, de 2010 al 2016
2. El objetivo, la identificación del problema, y su descripción omiten algún tipo de enfoque diferencial y, más aún, el componente étnico.
3. Dentro del problema se afirma que en Colombia existen un poco más de 5 millones de niños menores de 6 años y que la mayoría de estos pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN. Presenta los porcentajes de afectación por desnutrición global y por desnutrición crónica, así como el nivel de cobertura de los hogares comunitarios o guarderías. Sin embargo, en ninguna parte de este análisis se hace mención a uno de los problemas más graves de los que adolecen las comunidades étnicas y en particular los niños y niñas, como son los problemas de desnutrición. Así, si el tema no es incorporado específicamente en el proceso de planeación, la ejecución se quedará corta en las soluciones reales a este tipo de problemas.
4. En la descripción se hace una breve mención a la importancia que a nivel *“académico, científico, social, cultural, económico, entre otros”* se da a los primeros años de vida, pues en estos es en donde se sientan las principales bases para el desarrollo posterior del individuo. Igualmente se presentan entonces las siguientes modalidades de atención con las que se planea atender a esta población. Este apartado no menciona, ni desarrolla la necesidad de un enfoque étnico en la atención de la primera infancia, que responda a las necesidades y respete los usos y costumbres de estas comunidades.
5. Dentro de las actividades, las metas, tanto de producto como de gestión y el presupuesto asignado para cada una de estas no se encuentra ninguna referencia a comunidades étnicas, es decir la base del programa es la misma para toda la población de niños menores de cinco años.

Sobre la ficha EBI relacionada con el proyecto “*Apoyo formativo a la familia para ser garante de derechos a nivel nacional*” es importante mencionar:

1. Si bien la identificación del problema y el objetivo no contienen información particular sobre las comunidades étnicas, se resalta que en la descripción del proyecto se afirma que para la atención de comunidades étnicas se fomentarán intervenciones que promuevan el enfoque diferencial que contribuya a la construcción de mecanismos de acción sin daño.
2. En respuesta a esta afirmación la ficha establece un objetivo específico que consiste en “*Apoyar iniciativas de las Comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Palenqueras, Raizales y Rrom, que favorezcan el bienestar, la convivencia y el desarrollo de sus familias mediante acciones que afiancen y recuperen sus tradiciones y valores culturales y la suficiencia alimentaria para el autocosumo, enmarcadas en el respeto de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y familias*”, con su respectivo producto (Familias de comunidades étnicas atendidas, en 2014 y Familias de comunidades étnicas y rurales atendidas en 2015), metas (39.000 en 2014 y 37.500 familias en 2015) y actividades.
3. Para 2014 el presupuesto asignado para este objetivo fue de \$22.628.184.089 y se comprometieron en el rubro de Territorios étnicos con bienestar \$21.007.830.195. Para 2015 la asignación fue de \$22.728.848.760 y el presupuesto comprometido en el sub-rubro de comunidades étnicas y rurales fue de \$20.284.092.047.
4. En el entendido que es un programa que funciona por demanda, como se afirma en la descripción, la regionalización de las metas no se define por departamento sino como total nacional, aunque se aclara que focalizará los departamentos con presencia de grupos étnicos.

#### **9.4.7 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER**

El presupuesto de inversión de la entidad para 2014 y 2015 fue de \$370.295.293.573 y \$477.615.018.368 respectivamente. De este total se destinó el 15% de los recursos para grupos étnicos en el 2014, distribuidos en cinco rubros y el 13%, en 2015, distribuidos en ocho rubros.

La Tabla 9.10 detalla la información ejecutada por cada uno de los rubros en los dos años considerados:

**Tabla 9.10**  
**Presupuesto étnico por rubro. INCODER 2014-2015**

Proyecto de inversión	2014	2015
Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional	\$40.946.334.633	\$39.914.083.674

Asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento con proyectos de desarrollo rural a nivel nacional	\$12.071.505	\$35.786.875
Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional	\$13.922.123.958	\$18.740.465.614
Inversiones para el saneamiento, formalización y ordenamiento productivo de las tierras rurales a nivel nacional		\$2.995.479
Implementación del programa para la socialización, acompañamiento y seguimiento de la oferta y gestión del INCODER, nivel nacional - previo concepto DNP		\$4.514.428
Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, nivel nacional		\$1.402.191.632
Implementación de proyectos de desarrollo rural a nivel nacional	\$52.149.953	
Apoyo al fomento de proyectos de pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados a nivel nacional	\$143.655.139	\$5.951.702
Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional		\$3.319.280
<b>Total presupuesto étnico INCODER</b>	<b>\$55.076.335.188</b>	<b>\$60.109.308.684</b>

Fuente: SIIF- Cálculos propios CGR

Es importante mencionar que para el caso de la información del INCODER en la mayoría de los rubros y sus compromisos no es posible identificar si las comunidades étnicas beneficiarias son o no víctimas en los términos de los Decretos Ley.

Como se observa en la Tabla 9.10, tanto para 2014 como para 2015 dos rubros representan casi la totalidad del presupuesto invertido en comunidades étnicas. Estos rubros son: *“Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”* e *“Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional”*.

Del primero de estos rubros, en 2014, el 67% del presupuesto se destina a un convenio con el Banco Agrario para realizar los desembolsos de los recursos correspondientes a la compra de predios o mejoras para comunidades indígenas y el 33% restante se distribuye en 1.321 compromisos relacionados con prestación de servicios y viáticos.

Algo similar se presenta en el rubro relacionado con legalización de tierras de comunidades negras, donde el 52% del presupuesto corresponde al convenio suscrito con el Banco Agrario para realizar los desembolsos de compras de predios o mejoras para estas comunidades. Otros compromisos relevantes son: *“(…) Recuperación y sostenimiento de 910 hectáreas de café; el mejoramiento de la infraestructura de beneficio de (secado y*

*fermento) se adecua la infraestructura de control de calidad, de acopio y procesamiento de café.” suscrito con la Cooperativa del Sur del Cauca y que corresponde al 16% del presupuesto de este rubro, y el “Pago a favor de los socios de la empresa comunitaria de mujeres rurales de Guapi Ríos unidos integrantes de los consejos comunitarios de San Francisco Napi y Bajo Guapi” por un valor de \$1.352.988.000 y el presupuesto restante se distribuye en cerca de 280 compromisos.*

Para 2015, el 42% del programa de legalización de tierras para comunidades indígenas corresponde al convenio suscrito con el Banco Agrario antes mencionado y el 58% restante se distribuye en 1.955 compromisos así:

- prestación de servicios, viáticos, avalúos,
- pagos de predios y mejoras que suma \$5.117.903.228,
- cofinanciación a favor de comunidades y resguardos indígenas por 620 millones y un apoyo al resguardo Kogui malayo Arhuaco sector Kogui para apoyar un proyecto de desarrollo rural para la seguridad y soberanía alimentaria por 999 millones y
- Cinco convenios (IGAC, U. Javeriana, Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, Fundación Colombia Diferencial y Étnica, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá – Corpourabá) por \$1.021.800.000.

Del programa de legalización de tierras de comunidades negras, el 44% del presupuesto corresponde al convenio con el Banco Agrario, un 22% (\$4.188.541.868) corresponde al compromiso *“Por medio del cual se determina el certificado de disponibilidad presupuestal que cubrirá la compra directa de un predio rural, en cumplimiento de lo dispuesto en el capítulo IV de la Ley 160 de 1994 y el artículo 7° del Decreto 2666 de 1994 entre otros”* y el 34% restante se distribuye en 410 compromisos relacionados con:

- prestación de servicios, viáticos,
- pagos de predios y mejoras con un poco más 66 millones de pesos,
- cofinanciación a favor de comunidades por \$2.345.420.000 millones y
- tres convenios (IGAC, Corpourabá y la U. Javeriana) por cerca de 880 millones.

Para 2015, del rubro *“Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, nivel nacional”*, \$1.402.191.632 corresponden a recursos destinados para comunidades étnicas y de este monto el 96% corresponde al compromiso *“Aunar esfuerzos y optimizar recursos para la financiación y cofinanciación de proyectos productivos de desarrollo rural con enfoque territorial en el territorio de comunidades indígenas del departamento del cauca pertenecientes el CRIC”* suscrito con el Consejo Regional Indígena del Cauca.

De la revisión y análisis de quienes ejecutan el presupuesto destinado para comunidades étnicas por el INCODER, cabe destacar:

- El presupuesto ejecutado a través de personas jurídicas étnicas pasó de representar menos del 1% en 2014 al 11% en 2015.

- Para 2014 se suscribió un contrato con las Autoridades Tradicionales y cabildos Uwa por \$150.000.000 que tenía como propósito *“Impulsar actividades de interés público con el fin de fortalecer los procesos de caracterización, demarcación y clarificación de los títulos de origen colonial o republicano, ampliación y saneamiento del resguardo indígena Uwa”*
- El presupuesto destinado a comunidades étnicas en 2014 se ejecutó en un 76% con personas jurídicas no étnicas.
- Para 2015 se ejecutaron \$6.616.802.000 con 16 autoridades tradicionales, cabildos, resguardos, consejos comunitarios, organizaciones y asociaciones de comunidades étnicas.

## 9.5 Conclusiones y recomendaciones

La Comisión considera que deben destacarse como conclusiones las listadas a continuación y, en consecuencia, se permite formular las siguientes recomendaciones:

1. Persisten algunas dificultades, presentadas en el informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley de 2015; en particular las relacionadas con la falta de claridad de la información presupuestal y la ausencia de proyectos de inversión específicos para las víctimas étnicas.
2. La información reportada en el SIIF no permite identificar de manera precisa el presupuesto invertido en víctimas de grupos étnicos y mucho menos dentro de éstos clasificar los recursos que se destinan a indígenas, a afrodescendientes, a palenqueros y raizales, y a población Rrom.
3. Si bien no existe información precisa sobre la magnitud de la victimización en comunidades étnicas, el CONPES 3726 de 2012 afirma que cerca del 13% de las personas registradas como desplazadas se identifican como pertenecientes a grupos étnicos. Sin embargo, al hacer el análisis de la información reportada en el SIIF, se encuentra que por ejemplo para el caso de la UARIV, del presupuesto total de la entidad, en promedio para los dos años analizados se invierte tan solo cerca del 8% para esta población.
4. El incremento observado en el presupuesto destinado a comunidades étnicas entre 2014 y 2015 evidencia dos aspectos fundamentales. Por un lado, una mejor identificación de los rubros como es el caso del DPS y URT, y por el otro, una mayor destinación de recursos.
5. A partir del análisis de la información reportada por las entidades en el SIIF cabe resaltar:

- El CNMH se puede tomar como ejemplo de la inclusión del enfoque étnico en el cumplimiento de sus funciones misionales. Esto se refleja en la posibilidad de identificar el presupuesto destinado a estas comunidades y en la forma en que este presupuesto se ejecuta. Es importante señalar que el equipo que tiene la responsabilidad del tema étnico ha logrado transversalizar el enfoque en las otras áreas misionales y también han adelantado un trabajo con las áreas administrativas y de apoyo para ajustar sus procedimientos a las particularidades de los proyectos adelantados con estas comunidades. Como se observó en el análisis del presupuesto de esta Entidad, buena parte de los recursos destinado a comunidades étnicas fue ejecutado a través de convenios con las mismas comunidades y trabajando de la mano con ellas, desde la construcción de metodologías y protocolos.
  - En el caso de la UARIV la transversalización del enfoque étnico ha sido menos exitosa. En reunión sostenida con la Entidad en el mes de mayo, la Dirección de Asuntos Étnicos afirmó que esta dependencia es transversal y que su trabajo consiste en articular los esfuerzos de las direcciones misionales, para que éstas atiendan a la población de grupos étnicos con un enfoque diferencial<sup>113</sup>. Sin embargo en la revisión del presupuesto cargado en el SIIF, no es posible identificar con claridad los rubros y los compromisos que van dirigidos a grupos étnicos. A su vez, cuando se hace una revisión de los recursos que han sido ejecutados a través de convenios con las mismas comunidades se evidencia sólo un caso, lo cual manifiesta la poca participación por parte de la población en los diferentes proyectos y programas destinados a la construcción de metodologías y a las acciones mediante las que se ejecuta la política.
6. A partir de la lectura de las fichas de los proyectos de inversión se puede concluir que la mayoría de estos no tienen una identificación clara del problema en relación a los grupos étnicos y no contemplan dentro de sus objetivos temas específicos para estas poblaciones. Las actividades propuestas y las metas planteadas no evidencian un enfoque diferencial étnico. En cuanto a la focalización y localización de los beneficiarios, en la mayoría de los casos, no se hace una diferenciación de las comunidades étnicas. Esto significa que la implementación y ejecución de los diferentes proyectos no tiene en cuenta las particularidades de esta población. Así, pese a que se destinan recursos, la falta de planeación adecuada compromete su eficacia.
7. En este sentido se sugiere que en los proyectos de inversión, las entidades especifiquen la problemática particular de los grupos étnicos y planteen actividades e indicadores que respondan a esta problemática; que se desarrollen metodologías

---

<sup>113</sup> Memoria de reunión entre el equipo de seguimiento étnico y la DAE de la UARIV. Dicha reunión se realizó el 11 de mayo de 2016.

específicas de la mano de las comunidades y por último que la metodología de las fichas permita incluir este enfoque, por ejemplo que en la identificación de beneficiarios se permita incluir no solo a los individuos y familias sino también a las comunidades.

8. Un tema fundamental para satisfacer de mejor manera los derechos de las víctimas étnicas y ejecutar de forma más eficaz el presupuesto destinado a ellas, es lograr la participación efectiva de las comunidades en la definición de la política, la formulación de metodologías para su implementación y la ejecución de los recursos.
9. En la revisión de la información reportada en el SIIF se observa algún grado de participación de las comunidades y sus organizaciones en la ejecución del presupuesto destinado a ellas. Sin embargo, en la mayoría de los casos su participación se limita a la implementación de programas ya establecidos. En muy pocas ocasiones es posible identificar proyectos cuya metodología haya sido construida entre entidades y comunidades.

El compromiso del Gobierno Nacional con las comunidades indígenas de formular un CONPES específico que desarrolle los Decretos Ley es una oportunidad para involucrar a las comunidades en la definición de la política pública sobre este tema.

10. La formulación de un CONPES que contenga la planeación y presupuestación de los Decretos Ley podrá significar una mejora en la visibilización y en el seguimiento del presupuesto destinado a estas comunidades. Mientras esto ocurre, se sugiere realizar algunos ajustes que permitan avanzar en este camino:

- Como se recomienda en el informe de la Ley 1448 de 2011 es necesario que las entidades hagan el cruce de los diferentes beneficiarios de sus programas con el Registro Único de Víctimas, lo que además permitirá realizar intervenciones más adecuadas.
- Identificar de una mejor manera dentro del presupuesto de cada entidad, las inversiones hechas para comunidades étnicas.
- Formular proyectos específicos para estas comunidades.

11. A partir del ejercicio presupuestal realizado por la CGR en el marco del seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos, se reconoce la importancia de continuar ampliando y profundizando el análisis. Para lograrlo la Comisión recomienda:

- examinar todas las entidades del SNARIV desde el año 2012,
- seleccionar ciertas regiones y hacer un análisis comparativo de la eficacia en la ejecución de los recursos que incorpore variables como la participación de las comunidades,
- contrastar y complementar con las entidades la información reportada en el SIIF,

- evaluar los proyectos utilizando el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) que permite, como lo afirma el CONPES 3726 “ver los avances físicos y de gestión (...)” (2012: 37 p.), y
- de los rubros representativos seleccionar los compromisos más relevantes y profundizar en la revisión de los contratos o convenios que los desarrollan para evaluar la inclusión del enfoque diferencial.

Lo anterior puede servir de insumo para el informe que deberá presentarse ante la Mesa Permanente de Concertación dando cumplimiento a lo establecido en los Decretos Ley.

## SEXTA PARTE: BALANCE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN<sup>114</sup>

### 10 Informe acerca de restitución de derechos territoriales

Los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 fueron expedidos, como es el espíritu de cualquier norma de justicia transicional, para superar violaciones graves y masivas a los derechos humanos transitando hacia la reparación efectiva de las víctimas, la aplicación de la justicia, el descubrimiento de la verdad y la no repetición de esas graves violaciones. Resulta claro que el cumplimiento de los objetivos de los decretos se dará, entre otras, cuando las comunidades étnicas tengan el goce efectivo de sus derechos territoriales, la cual se constituye en la principal medida de reparación a la que aspiran las víctimas del conflicto interno.

Como línea base indicaremos que, según lo informa la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) en su página web<sup>115</sup>, en la actualidad se han restituido, con sentencia, 188 mil hectáreas de las cuales más del 65% corresponde a 3 sentencias de territorios étnicos<sup>116</sup>. De igual manera, que a la fecha se han decretado 21 medidas cautelares “... para evitar daños inminentes o para cesar el que se estuviere causando sobre los derechos de las comunidades víctimas...” (artículos 151 y 116 de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, respectivamente).

Con el Tercer Informe al Congreso (2015) de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas, se presentaron las siguientes conclusiones en el capítulo “Política de Restitución de Derechos Territoriales”:

- “... en la mayoría de los casos no ha habido una preparación institucional que permita definir los retos, gastos y necesidades que deberá enfrentar la respectiva entidad para responder a las órdenes judiciales.”
- “La falta de coordinación interinstitucional, de enfoque diferencial étnico, de perspectiva de justicia transicional, la ineficiencia en la ejecución y la falta de oportunidad del gasto por parte de las entidades, ponen en riesgo la posibilidad de garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales de las comunidades étnicas(...)”
- “Si bien la etapa administrativa tiene costos en cada una de sus fases y se requieren esfuerzos y articulaciones institucionales, la mayor complejidad en términos de las

---

<sup>114</sup> Como se señaló en el capítulo 6 de este informe, “el pueblo Gitano manifestó su decisión de no ser visibilizados como víctimas del conflicto armado, sino más bien como uno de los grupos étnicos que existen en Colombia, con unas prácticas y tradiciones culturales propias. Para los Gitanos lo importante es ser reconocidos y respetados, que el resto de población colombiana conozca y comprenda qué significa ser Gitano”. Por lo anterior, la información sobre el pueblo Rrom contenida en esta sección es de carácter reservado, por lo tanto no es susceptible de ser publicada

<sup>115</sup> <https://www.restituciondetierras.gov.co/es/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

<sup>116</sup> Comunidad Emberá Katío del Resguardo Tahami del Alto Andágueda, Consejo comunitario Renacer Negro y Resguardo Dogibi – Comunidad Indígena Dobida-Territorio Eyáquera.

*necesidades de adecuación de las políticas públicas y de esfuerzos financieros está en la etapa posfallo. (...)”*

- *“Uno de los costos intangibles de los procesos de restitución, es que las comunidades permanecen en el territorio durante todo su curso, teniendo que enfrentar impactos, hostigamientos o represalias de los actores armados. En la mayor parte de los casos, las actividades de conflicto persisten o se agudizan.”*
- *“(...) el desarrollo de los procesos de restitución de derechos territoriales permite evidenciar conflictos internos, en algunos casos históricos, derivados de controversias frente a temas aún no resueltos como parte de los planes de vida o la no superación de intereses colectivos vs intereses particulares en los territorios colectivos. Tal es el caso de aquellas situaciones relacionadas con la actividad minera, ya sea realizada por la comunidad o por terceros pero con participación de la comunidad. (...)”*
- *“Si bien, los conflictos interétnicos pueden ser anteriores a la intervención o desarrollo de los procesos de restitución de derechos territoriales, este escenario puede exacerbar los mismos (...)”.*

Contrastadas esas conclusiones con las informaciones recibidas de manos de los Procuradores Judiciales a cargo de la función de intervención en los procesos de restitución de tierras, en especial de aquellos que actúan en los 3 casos que a la fecha cuentan con fallo de restitución, debemos indicar que la situación no tiende a mejorar y que no serían condiciones generadas por la aplicación e inflexibilidades de las normas de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, sino más bien por la inobservancia o inaplicación por parte de la URT de algunas de sus normas.

Como ya se indicó, entre el año 2015 y 2016, objeto de la evaluación, los procesos de restitución de los territorios de los grupos étnicos Resguardo Indígena Embera Katío del Alto Andágueda, Consejo Comunitario Renacer Negro y, más recientemente, Resguardo Dogibi-Comunidad Indígena Dobida – Territorio Eyáquera, se encuentran en un estado de franco atraso, lo cual no hace sentido si se tiene en cuenta que los casos están en posfallo, lo que debería suponer que, atendiendo el propio espíritu de los Decretos Étnicos para el inicio de la etapa judicial de restitución, buena parte de los obstáculos y escollos de la restitución estarían superados, pues las normas previeron, precisamente para asegurar el goce efectivo de los derechos territoriales, lo siguiente:

- mecanismos para que la URT, en el caso de la restitución de territorios indígenas, concertara con ellos criterios de gradualidad y focalización y en el caso de los territorios de comunidades negras, afros o raizales, que esos criterios se fijaran como resultado de una decisión directa del Gobierno Nacional, que en todo caso debe contemplar razones de afectación, vulnerabilidad y seguridad,<sup>117</sup>
- mecanismos para que la URT convocara, al momento de adelantar la caracterización de afectaciones, a todas las entidades públicas y privadas competentes para brindar solución a las necesidades de las comunidades étnicas, de manera que desde ese

---

<sup>117</sup> Artículo 145 Decreto Ley 4633 de 2011 y Artículo 111 Decreto Ley 4635 de 2011

momento hubiera el compromiso y coordinación para asegurar las condiciones para la restitución efectiva,<sup>118</sup> y

- porque también se contempló la posibilidad de que de existir conflictos inter o intraétnicos se pudieran solucionar de manera directa por las comunidades involucradas con la mediación de la URT<sup>119</sup>.

Hay que decir que, a la fecha y con base en las sentencias logradas, pareciera que no se han empleado dichos recursos y sigue difiriéndose al posfallo el inicio de acciones que deberían ser supuesto para iniciar la restitución en los términos queridos por la ley, honrando así los términos de la ley cuando se tienen en consideración criterios de *“afectación, vulnerabilidad y seguridad”* es decir, cuando las comunidades étnicas puedan asegurar el goce efectivo de sus derechos territoriales como consecuencia de un último paso, que sería el reconocimiento judicial de sus derechos.

En relación con los fallos proferidos y que ordenan la restitución de territorios étnicos, la Procuraduría General de la Nación encuentra lo siguiente:

### **10.1 Resguardo indígena Embera Katío del Alto Andágueda**

1. A 2 años de la sentencia (23 de septiembre de 2014) que ordena la restitución a favor del Resguardo Embera Katío, y no obstante algunos avances que reporta la Contraloría General de la República en materia de compromisos vinculados con el sector de educación, la Procuraduría General de la Nación encuentra que sigue siendo necesario requerir a las entidades concernidas para que se presente la información acerca del avance en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo. Tales entidades son principalmente los ministerios de Salud, Agricultura y Cultura, así como a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV - y a la Secretaría de Salud de la Gobernación del Chocó y de la Alcaldía de Bagadó, encontrando que, en los casos en que se da respuesta a los requerimientos, aquellas son insatisfactorias.
2. Aun cuando se ordenó la suspensión de contratos de concesión minera hasta tanto se adelantaran los procesos de consulta previa, a la fecha estos procesos no han avanzado y, contrario a lo que debería haber pasado que sería recobrar la institucionalidad, nos han informado las comunidades y otras instituciones como han crecido las explotaciones ilegales, lo que ha producido como consecuencia que mientras a la minería formal se le ha impuesto abandonar esos territorios la actividad criminal se ha consolidado y con ello, una de las circunstancias que fue factor de despojo, desplazamiento y confinamiento de la comunidad.
3. La situación relacionada con los cultivos ilícitos y la contaminación de minas antipersona, como el caso de la actividad criminal de explotación minera tampoco mejora, lo que también perpetúa el despojo de los territorios étnicos.

---

<sup>118</sup> Artículo 155 Decreto Ley 4633 de 2011 y Artículo 119 Decreto Ley 4635 de 2011

<sup>119</sup> Artículo 153 Decreto Ley 4633 de 2011 y Artículo 118 Decreto Ley 4635 de 2011

## **10.2 Consejo comunitario Renacer Negro**

Esta restitución fue concedida mediante sentencia del 1° de julio de 2015 y a la fecha, el estado del arte no es más alentador que el que presenta la restitución del Resguardo Indígena Embera Katío del Alto Andágueda, pues las mesas de seguimiento al posfallo muestran:

1. Un año después del fallo, no se ha terminado el censo poblacional ordenado por la sentencia, lo que no ha permitido poner en plena marcha los proyectos productivos, de vivienda, de educación, de salud, de atención al adulto mayor y de alimentación.
2. La seguridad en el territorio restituido es precario, pues los cultivos ilícitos han crecido como consecuencia de la suspensión de la fumigación con glifosato, la actividad criminal de extracción de minerales sigue en marcha y apenas se han hecho algunos operativos contra esa actividad, mientras que la minería formal sigue suspendida, lo que deriva en que quienes han causado el despojo, el desplazamiento y el confinamiento de la comunidad continúen siendo quienes imposibilitan el goce efectivo de los derechos territoriales del Consejo Comunitario Renacer Negro.
3. Por último, la creación de la zona minera y el manejo y reparación de los daños ambientales producidos en el territorio, entre otros, por actividades de explotación ilegal de minerales, tampoco se han concluido a la fecha lo que se suma a la indefinición de los asuntos antes listados.

## **10.3 Resguardo Dogibi- comunidad indígena dobida – territorio Eyáquera**

El 5 de abril de 2016 se profiere la sentencia que ordenó la restitución de derechos territoriales a favor de la comunidad indígena, y en la misma se consignaron hechos que dejan importantes dudas en torno a este proceso:

1. El Juez de conocimiento no pudo impartir ordenes tendientes a lograr la reparación integral de la Comunidad Indígena Dobida, en razón de que no fue aportado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV - el informe de caracterización de daños relacionados con el conflicto armado, con lo cual se logra una reparación apenas simbólica para la comunidad.
2. La situación de seguridad en el territorio restituido es precaria, pues persiste la existencia de hechos que afectan la tranquilidad de la comunidad como es la presencia de cultivos ilícitos, que se constituye en uno de los factores de despojo, desplazamiento y confinamiento del grupo étnico, así como también se han presentado situaciones de enfrentamiento entre actores del conflicto que llenan de zozobra a los Indígenas Dobida con lo cual, y al igual que con los otros grupos poblacionales, nos hace concluir que no

existe el goce efectivo de los derechos territoriales aun después de un largo proceso de restitución.

La revisión de los anteriores casos, nos llevan a reiterar las conclusiones del capítulo *“Política de Restitución de Derechos Territoriales”*, que forma parte del Tercer Informe al Congreso (2015) de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas, pues las situaciones irregulares se consolidan ya que las condiciones para el retorno de las comunidades y el goce efectivo de sus derechos no existe, las soluciones que aseguren la reparación integral se posterga al momento del posfallo, la descoordinación interinstitucional para llevar esas soluciones a los territorios persiste, los mecanismos legales que permitirían asegurar la institucionalización de los territorios, desterrando a los despojadores de las áreas que ocupan los grupos étnicos no se ejecutan sino que más bien facilitan la existencia de la explotación ilegal de minerales y la existencia de cultivos ilícitos que son los agentes despojadores de las agrupaciones víctimas y, finalmente, no se emplean mecanismos que contiene la ley para solucionar los conflictos intra e interétnicos.

Luego de 5 años de expedidos los Decreto Ley y atendiendo a que más del 65% de los territorios restituidos corresponden a terrenos ocupados por comunidades étnicas, correspondería evaluar si es real la eficiencia que se pregona en torno a la política de restitución de tierras, si los pobres resultados son fruto de una inadecuada aplicación de las normas o de inflexibilidades de las mismas, si no asegurar, de manera previa al inicio del proceso de restitución, las condiciones económicas, sociales y de seguridad del territorio para el retorno de las poblaciones favorece el cumplimiento del objetivo final de lograr el goce efectivo de los derechos territoriales por parte de las comunidades, si postergar la acción de las autoridades en el territorio y la concertación entre actores implicados, como son las empresas mineras legales, las acciones de las autoridades para la erradicación de cultivos ilícitos y la limpieza de artefactos explosivos, no han permitido la consolidación de grupos al margen de la ley que perpetúan el despojo y, finalmente, si la acción de la URT debe, como lo ha hecho, generar y profundizar enfrentamientos entre individuos integrantes de las mismas étnias, con comunidades étnicas distintas de aquellas a las que se restituyen los territorios o con comunidades campesinas que con el paso de los años, y fruto de la victimización de que han sido ellas mismas objeto, han ocupado territorios que ahora reclaman aquellas comunidades.

En nuestra opinión, es el momento para que se evalúen los resultados obtenidos en estos años, se tome en consideración las observaciones que se hacen y se redireccionen las acciones de la URT, de manera que corrijan las situaciones presentadas en beneficio de la política de reparación a las víctimas del conflicto.

## 11 Reparación individual en los Decretos Ley Étnicos

Este apartado contiene una serie de hallazgos relacionados con los avances en las medidas de reparación individual que le corresponden a los grupos étnicos, enfatizando en la medida de indemnización administrativa. Para la elaboración de este capítulo, la Procuraduría General de la Nación presentará un balance general de la ejecución para el pago de la indemnización, teniendo en cuenta que han transcurrido cerca de cinco años desde la expedición de los Decretos Ley<sup>120</sup>. A su vez, se expondrán los avances identificados en las demás medidas reparadoras<sup>121</sup> en el período 2015-2016, considerando el universo total de víctimas que hacen parte de algún grupo étnico<sup>122</sup>.

La CSMDL considera que resulta fundamental construir mecanismos de articulación para la ejecución de la reparación individual, de manera que se complementen la totalidad de las medidas reparadoras. A su turno, es necesario que la reparación individual se articule con procesos de reparación colectiva de manera que las víctimas efectivamente alcancen el principio transformador que contienen los Decretos Ley. De acuerdo con los avances presentados a la fecha de este informe, y por la forma en la cual se ha llevado a cabo la reparación individual en cabeza de la Unidad de Víctimas, la Procuraduría considera que los procesos de reparación individual han significado esfuerzos aislados que no generan la estabilidad socioeconómica, ni resultan suficientes para reparar o reconstruir los proyectos de vida de las víctimas. Para acercarse al principio transformador contenido en los Decretos-Ley es necesario conjugar el resto de las medidas reparadoras con la entrega de la indemnización, así como con los planes de acompañamiento que la UARIV debe diseñar para la inversión adecuada de los recursos de esta población. Ahora bien, dada la limitada implementación del resto de las medidas, el potencial efecto transformador de la medida de indemnización administrativa se ha visto limitado a cinco años de la implementación de la Ley 1448 del 2011<sup>123</sup>.

A continuación, la Procuraduría presentará los hallazgos generales en la materialización de la indemnización administrativa. En relación a este punto, se expondrán los avances en la ejecución de la medida de indemnización administrativa según dos criterios: i) las entregas

---

<sup>120</sup> Los Decretos Ley fueron promulgados el 9 de diciembre del 2011.

<sup>121</sup> Las demás medidas reparadoras son: satisfacción, rehabilitación, garantías de no repetición, y restitución.

<sup>122</sup> Los Decretos Ley reconocen a los grupos indígenas (Decreto 4633), los gitanos Rrom (Decreto 4634), y los afrocolombianos, raizales, y palenqueros (Decreto 4635).

<sup>123</sup> Teniendo en cuenta que la ejecución de la indemnización para las víctimas étnicas se rige bajo el Artículo 149 del Decreto 4800 del 2011 en la medida en que hasta la fecha no se ha expedido una tabla con los montos para la indemnización administrativa de las víctimas que pertenezcan a algún grupo étnico de manera diferenciada.

efectuadas en cada departamento del territorio nacional, y ii) las entregas efectuadas bajo cada marco legal<sup>124</sup>.

Con relación al marco legal, conviene reiterar lo expuesto en el pasado informe al Congreso (vigencia 2014-2015), teniendo en cuenta que la UARIV manifestó que aún se encuentra atendiendo el pago a las indemnizaciones ordenadas en virtud de la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008. Ahora bien, tomando en consideración la información recabada por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 ante la UARIV en la visita administrativa adelantada por parte la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 del 2011<sup>125</sup>, la UARIV aún no cuenta con una información precisa y detallada sobre los rezagos existentes hasta la fecha para la entrega de las indemnizaciones administrativas que se deben realizar bajo los marcos legales anteriores a la expedición de la Ley 1448 del 2011.

Posteriormente, la Procuraduría presentará un balance en la implementación del PAARI con enfoque diferencial en el territorio nacional, de manera que se pueda establecer el alcance en la implementación de esta herramienta teniendo en cuenta la población víctima perteneciente a algún grupo étnico. Más adelante, se expondrán los hallazgos relacionados con el diseño e implementación del Plan de Acompañamiento Étnico que viene adelantando la UARIV desde el año 2015. Finalmente, la CSMDL presentará un breve reporte sobre el avance en la medida de rehabilitación para esta población.

### 11.1 Indemnización Administrativa en el Territorio

En el informe de la vigencia 2014-2015 de la CSMDL, se reportó un total de 848.735 víctimas pertenecientes a algún grupo étnico. Para el presente informe, se presenta un aumento en el Registro Único de Víctimas (RUV) de 76.304 víctimas con relación a esta cifra, como se puede evidenciar en el siguiente cuadro.

**Tabla 11.1**  
**Víctimas pertenecientes a los grupos étnicos de los Decretos 4633, 4634, y 4635**

Género	Indígena	Gitano(a) Rrom	Raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia	Negro(a) o afrocolombiano (a)	Palenquero
Mujer	89485	15199	4626	371581	501

<sup>124</sup> Los tres marcos legales son: Decreto 1290, Ley 1448, y Ley 418.

<sup>125</sup> El día 17 de junio del 2016, la CSML efectuó una visita administrativa en la UARIV.

Hombre	84529	14076	4858	334521	500
LGBTI	29	0	2	133	2
No informa	1120	94	120	3659	4
Total	175163	29369	9606	709894	1007
Total General	925039				

Fuente: UARIV-RNI con corte a julio 1 de 2016.

Las 925.039 personas que actualmente se encuentran registradas, representan el 11.43% del total de víctimas inscritas en el RUV, que suman un total de 8.092.394 personas. Teniendo como marco de referencia estas cifras, la CSMDL solicitó la información de la ejecución de esta medida reparadora en el territorio nacional, de manera que se pudiera medir el avance de cada departamento, con el fin de presentar un balance de la implementación de esta medida.

A continuación, la CSMDL presenta los cuadros que evidencian el nivel de avance según cada Decreto-Ley/etnia, que incluyen el número de giros efectuados, el número de personas beneficiadas, y los recursos invertidos de manera diferencial para cada Decreto-Ley/etnia. Sobre este punto, es importante aclarar que una persona puede recibir más de un giro por indemnización administrativa según el número de hechos victimizantes que haya sufrido. Es decir, los giros corresponden a los eventos que se hayan presentado en el marco del conflicto armado, razón por la cual los giros presentados van a corresponder a un número igual o mayor que el número de personas beneficiadas.

**Tabla 11.2**  
**Indemnizaciones históricas para las víctimas del pueblo gitano Rrom por departamento**

Departamento	Gitano (a) Rrom		
	Colocaciones	Personas indemnizadas	Recursos
Amazonas	0	0	0
Antioquia	333	312	1.794.970.636
Arauca	15	13	63.848.053
Archipiélago de San Andrés y Providencia	0	0	0
Atlántico	38	25	217.219.415
Bogotá	187	181	994.375.164
Bolívar	10	10	54.739.800
Boyacá	5	5	26.788.448
Caldas	12	11	86.671.899
Caquetá	44	42	245.808.985
Casanare	8	8	51.117.964
Cauca	5	5	29.263.510
Cesar	58	56	321.315.650

Chocó	6	6	51.662.800
Córdoba	17	17	87.968.489
Cundinamarca	10	10	79.278.714
Guainía	0	0	0
Guaviare	7	7	39.066.186
Huila	36	36	178.514.945
La Guajira	13	13	63.413.305
Magdalena	12	12	81.059.779
Meta	46	46	219.246.601
Nariño	56	46	303.255.244
Norte de Santander	117	114	575.352.830
Putumayo	164	161	706.391.848
Quindío	4	4	39.538.800
Risaralda	17	17	91.986.206
Santander	36	34	217.238.085
Sin Información	17	17	105.937.259
Sucre	6	6	18.022.193
Tolima	394	391	1.600.167.090
Valle del Cauca	13	12	103.439.846
Vaupés	0	0	0
Vichada	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.686</b>	<b>1.617</b>	<b>8.447.659.744</b>

Fuente: UARIV 2016

El avance de la ejecución de esta medida frente a la población perteneciente al pueblo gitano Rrom es la que presenta el menor número de colocaciones y personas indemnizadas hasta la actualidad, siendo la etnia que ha recibido el menor número de recursos por parte de la UARIV para la ejecución de esta medida indemnizatoria. Ahora bien, conviene resaltar que representa la población con menor número de víctimas, con un total de 29.369 como lo evidencia el cuadro 1. Teniendo en cuenta el número total de víctimas indemnizadas, el avance en la ejecución de la indemnización administrativa es del 5.05% frente al número total de víctimas de este grupo étnico que reporta la UARIV.

**Tabla 11.3**  
**Indemnizaciones históricas para las víctimas indígenas por departamento**

Departamento	Indígenas		
	Colocaciones	Personas indemnizadas	Recursos
Amazonas	13	13	76.770.714
Antioquia	427	405	2.403.095.340

Arauca	20	18	123.966.385
Archipiélago de San Andrés y Providencia	0	0	0
Atlántico	45	44	189.529.373
Bogotá	196	186	1.095.039.290
Bolívar	93	85	473.829.736
Boyacá	12	12	76.398.990
Caldas	87	81	612.519.126
Caquetá	211	195	980.073.655
Casanare	47	44	263.257.920
Cauca	463	438	2.816.435.195
Cesar	428	417	1.892.293.239
Chocó	58	57	291.040.582
Córdoba	146	143	620.062.587
Cundinamarca	29	28	228.881.769
Guainía	20	20	53.306.601
Guaviare	86	81	402.964.491
Huila	95	91	492.924.676
La Guajira	248	197	1.116.183.637
Magdalena	46	43	202.962.400
Meta	169	156	967.257.477
Nariño	938	913	4.144.118.906
Norte de Santander	106	103	459.767.144
Putumayo	910	853	4.598.275.583
Quindío	13	10	58.931.983
Risaralda	329	321	1.610.360.121
Santander	99	91	428.191.532
Sin Información	90	89	498.448.444
Sucre	221	213	1.048.512.440
Tolima	119	118	561.158.603
Valle del Cauca	206	199	1.056.570.308
Vaupés	3	3	61.655.500
Vichada	6	6	35.962.500
TOTAL	5.979	5.673	29.940.746.247

Fuente: UARIV 2016

Con relación a la población indígena, el nivel de ejecución representa un 3.23%, que suma un total de 175.163 personas<sup>126</sup>. Esta cifra indica un mínimo avance en términos porcentuales con relación a lo que reportó el informe de la CSMDL del año anterior. Sin embargo, el ritmo al cual se ha venido

<sup>126</sup> En el tercer informe de la Comisión de Seguimiento de Decretos-Ley (2014-2015), se registra un total de 150.517 personas, lo cual implica un crecimiento del 14.08% en el transcurso de un año.

ejecutando esta medida es sumamente lento, más aun tomando en consideración el aumento progresivo en el RUV de la población víctima étnica en nivel general. Teniendo en cuenta a la población indígena, en tan solo un año entraron al RUV un total de 24.626 víctimas, las cuales representan más de cuatro veces de la población indígena indemnizada –es decir, las 5.673 víctimas del Cuadro 3- a casi cinco años de la ejecución de los Decretos-Ley.

**Tabla 11.4**  
**Indemnizaciones históricas para las víctimas negras, afrocolombianas, palenqueras, y raizales por departamento**

Departamento	Negros, afrocolombianos, palenqueros, o raizales		
	Colocaciones	Personas indemnizadas	Recursos
Amazonas	40	40	97.984.920
Antioquia	4231	3988	25.624.864.665
Arauca	57	52	352.377.991
Archipiélago de San Andrés y Providencia	1	1	19.330.500
Atlántico	163	157	757.161.221
Bogotá	628	613	4.631.616.228
Bolívar	1495	1471	7.231.597.801
Boyacá	15	15	106.452.416
Caldas	81	80	522.315.744
Caquetá	308	297	1.592.463.308
Casanare	88	85	456.393.343
Cauca	335	323	2.918.357.110
Cesar	589	565	3.544.295.523
Chocó	2938	2905	15.219.461.096
Córdoba	1701	1660	8.015.086.847
Cundinamarca	54	53	338.222.909
Guainía	0	0	0
Guaviare	124	123	430.721.168
Huila	72	69	504.940.744
La Guajira	512	500	2.307.607.623
Magdalena	845	809	4.369.972.649
Meta	318	301	1.809.662.550
Nariño	6875	6800	24.714.065.013
Norte de Santander	75	73	708.161.444
Putumayo	236	231	1.607.589.193
Quindío	22	22	58.994.000
Risaralda	498	490	2.522.568.694

Santander	712	680	3.440.625.641
Sin Información	295	292	1.357.702.828
Sucre	491	484	2.257.314.751
Tolima	180	177	807.680.479
Valle del Cauca	4819	4727	24.571.687.938
Vaupés	0	0	0
Vichada	4	4	20859
TOTAL	28.802	28.087	142.897.297.196

Fuente: UARIV 2016

La población negra, afrocolombiana, palenquera, y raizal es la que mayores avances presenta en términos de personas indemnizadas considerando el informe de la CSMDL del año anterior. El año anterior, la CSMDL reportó un total de 14.132 personas indemnizadas<sup>127</sup>, lo cual implica que la UARIV indemnizó un total de 13.955 personas con esta identidad étnica en el último período. Sin embargo, el nivel de ejecución en términos porcentuales es tan sólo del 3.25% considerando el universo total de víctimas amparadas en el marco del Decreto-Ley 4635. De manera paralela con los indígenas, el crecimiento de esta población ha crecido de manera considerable durante el último año. Teniendo en cuenta el informe de la CSMDL del año anterior, había un total de 669.217 víctimas pertenecientes a la población. Es decir, en el último año se presentó un aumento de 79.592 personas que hacen parte de la población negra, afrocolombiana, palenquera, y raizal víctima en el RUV.

## 11.2 Indemnización Administrativa según Marco Legal

En este apartado, la CSMDL compila el balance de la ejecución de la entrega de la indemnización administrativa desde la promulgación de la Ley 1448 del 2011 por cada marco legal que contenga medidas de indemnización administrativa para víctimas del conflicto armado interno.

La CSMDL considera que el balance de esta medida reparadora es importante de revisar teniendo en cuenta el marco legal, en la medida en que con la implementación de la Ley 1448 en el año 2011, la UARIV quedó con la responsabilidad de otorgar las indemnizaciones por los marcos legales anteriores que no se habían efectuado. Es así como la CSMDL encontró que hasta la fecha de la publicación del presente informe aún no se encontraba una cifra que diera cuenta del rezago correspondiente a la normatividad anterior, es decir, por el Decreto 1290 y la Ley 418. Lo anterior implica una problemática en términos de

<sup>127</sup> Tercer informe de la Comisión de Seguimiento de Decretos-Ley (2014-2015). Revisar en: [www.defensoria.gov.co/attachment/1066/Tercer\\_inf\\_ley\\_etnias2015.pdf](http://www.defensoria.gov.co/attachment/1066/Tercer_inf_ley_etnias2015.pdf) Pg. 19 Tabla 14

planeación en la medida en que no se tiene un universo preciso de las víctimas pendientes de indemnizar ni los recursos que se deben invertir de manera diferenciada. Esto tiene unas implicaciones directas sobre la planeación a corto plazo<sup>128</sup> que debe tener la UARIV para cumplir su deber de efectuar la indemnización de las víctimas. A continuación la Procuraduría presenta un cuadro por cada Decreto-Ley/etnia, incluyendo el número de giros y personas indemnizadas, así como el monto correspondiente por cada año y el balance general entre el período 2012-2016.

**Tabla 11.5**  
**Indemnizaciones históricas para las víctimas pertenecientes**  
**al pueblo gitano Rrom por marco legal**

Etnia	Marco Legal	Decreto 1290		
	Año	Giros	Personas	Monto
Gitano(a) ROM	2012	345	334	2.158.198.393
	2013	202	191	1.267.272.737
	2014	45	45	313.768.224
	2015	11	11	121.712.380
	2016	1	1	13.789.080
	Marco Legal	Ley 1448 del 2011		
	Año	Giros	Personas	Monto
	2012			
	2013	15	15	208.137.712
	2014	353	353	1.488.192.997
	2015	710	673	2.865.843.838
	2016	3	3	7.664.383
	Marco Legal	Ley 418		
	Año	Giros	Personas	Monto
	2012			
	2013			
	2014	1	1	3.080.000
	2015			
	2016			
	<b>Total General</b>	<b>2012-2016</b>	<b>1686</b>	<b>1627</b>

Fuente: UARIV 2016

<sup>128</sup> La Ley 1448 del 2011 tiene vigencia hasta el 10 de junio del año 2021.

Revisando el cuadro anterior, es evidente que se ha presentado un aumento en los pagos conformes a la Ley 1448 del 2011 para el pueblo gitano Rrom. En primer lugar, en el marco del Decreto 1290 se han efectuado un total de 604 giros, lo cual ha significado un total de 582 personas indemnizadas. Lo anterior representa el 35.82% y un 35.77% respectivamente. Por otro lado, en el marco de la Ley 1448 se han llevado a cabo un total de 1081 giros para un total de 1044 personas indemnizadas, lo cual representa un porcentaje de ejecución de 64.11% y 64.16% respectivamente. Si bien estos esfuerzos han sido insuficientes para el universo perteneciente a este grupo étnico a los cinco años de la Ley 1448, en el año 2015 se evidencia un avance considerable considerando los pagos en los años anteriores no sólo por la Ley 1448, sino en el marco del Decreto 1290 y la Ley 418.

**Tabla 11.6**  
**Indemnizaciones históricas para las víctimas indígenas por marco legal**

Etnia	Marco Legal	Decreto 1290		
	Año	Giros	Personas	Monto
Indígena	2012	1.469	1.351	8.775.059.221
	2013	750	716	4.032.611.019
	2014	200	194	1.271.899.552
	2015	40	40	355.096.137
	2016	2	2	8.618.175
	Marco Legal	Ley 1448 del 2011		
	Año	Giros	Personas	Monto
	2012			
	2013	140	140	1.276.840.141
	2014	1.355	1.353	5.859.925.484
	2015	1.968	1.907	8.030.930.290
	2016	11	11	41.774.497
	Marco Legal	Ley 418		
	Año	Giros	Personas	Monto
	2012			

	2013	35	35	206.777.731
	2014	3	2	55.440.000
	2015	7	7	25.774.000
	2016			
<b>Total General</b>	<b>2012-2016</b>	<b>5980</b>	<b>5758</b>	<b>29.940.746.247</b>

Fuente: UARIV 2016

La ejecución de la medida de indemnización para las víctimas indígenas muestra una tendencia descendente en el marco del Decreto 1290. En el período 2012-2016, se han presentado un total de 2461 giros correspondientes a 2303 personas indemnizadas. Lo anterior representa un 41.15% y un 39.99% del total general respectivamente. Contrario a ello, se evidencia el aumento progresivo en los pagos por Ley 1448 del 2011, en donde se han efectuado históricamente un total de 3474 giros para el beneficio de 3411 víctimas, lo cual representa un 58.09% y un 59.23% respectivamente del balance histórico nacional. Por último, el pago en el marco de la Ley 418 resulta significativamente menor tanto a las indemnizaciones efectuadas por Decreto 1290 como por la Ley 1448.

**Tabla 11.7**

**Indemnizaciones históricas para las víctimas negras, afrocolombianas, palenqueras, y raizales por marco legal**

Etnia	Marco Legal	Decreto 1290		
	Año	Giros	Personas	Monto
Negros, afrocolombianos, palenqueros, y raizales	2012	5062	4784	31.002.053.035
	2013	2664	2561	16.139.757.701
	2014	708	696	4.608.963.744
	2015	184	193	1.537.588.482
	2016	8	8	8.618.175
	Marco Legal	Ley 1448 del 2011		
	Año	Giros	Personas	Monto
	2012	0	0	0
	2013	342	342	5.707.576.894
	2014	7004	7000	33.595.852.923
	2015	12699	12679	49.608.916.303
	2016	21	21	65.670.691
	Marco Legal	Ley 418		

	Año	Giros	Personas	Monto
	2012	1	1	11.331.000
	2013	91	91	578.070.075
	2014	5	5	72.276.512
	2015	18	18	224.357.318
	2016	0	0	0
<b>Total General</b>	<b>2012-2016</b>	<b>28.807</b>	<b>28.399</b>	<b>143.162.032.853</b>

Fuente: UARIV 2016

El panorama de los negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales en torno a las indemnizaciones por marco legal evidencia una tendencia similar al caso de los indígenas: se evidencia una disminución progresiva en el tiempo en los pagos por Decreto 1290 y, de manera contraria, un avance en las entregas y personas indemnizadas por la Ley 1448 del 2011. Concretamente, en relación al pago en el marco del Decreto 1290, se manifiesta un total de 8626 giros para 8242 personas, lo cual representa un 29.94% y un 29.02% respectivamente del territorio nacional. Por otro lado, en el marco de la Ley 1448 se han llevado a cabo un total de 20066 giros para un total de 20042 personas indemnizadas, lo cual representa un porcentaje de ejecución de 69.65% y un 70.57% respectivamente. Finalmente, se evidencia que el pago por la Ley 418 es significativamente menor a los otros marcos legales, encontrándose alrededor del 1% tanto en giros efectuados como en personas indemnizadas.

### **11.3 Implementación del PAARI**

Desde el mes de marzo del 2013, la UARIV empezó a utilizar el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (en adelante PAARI) como la herramienta para efectuar la medición de subsistencia mínima de la población víctima del conflicto inscrita en el RUV. Esta herramienta cuenta con dos momentos: el de asistencia y el de reparación. A continuación, la CSMDL presentará los componentes principales del PAARI, así como los resultados de implementación de dicha herramienta en la fase de reparación.

Conforme a la visita administrativa llevada a cabo por parte de la CSML en el mes de julio del 2016, la UARIV informó que si bien no hay un PAARI étnico dirigido exclusivamente a esta población. Sin embargo, la herramienta cuenta con un enfoque diferencial con unas variables específicas de manera que se puedan identificar las necesidades de la población.

En su fase de asistencia, el PAARI ha sido adecuado para que las víctimas respondan unas preguntas de carácter general las cuales están orientadas a identificar el auto

reconocimiento a alguna de las poblaciones étnicas reconocidas por parte de los Decretos Ley. Las preguntas son las siguientes:

- ¿Usted se reconoce como integrante de algún grupo étnico? (Listado grupos étnicos)
- ¿A qué comunidad pertenece? (Listado comunidades étnicas)
- ¿Habita en un territorio colectivo? (Opciones si/no)
- ¿Cuenta con una autoridad étnica? (Se despliega listado de opciones "Autoridad tradicional, Gobernador, Consejo de Ancianos, Asociación de Autoridades, Consejo Comunitario, Kriss Romaní, otro.)
- ¿Su atención en salud tiene carácter diferencial, étnico o corresponde con los usos y costumbres de su comunidad?
- ¿El establecimiento educativo le ofrece cátedras o contenidos étnicos?
- ¿Se tuvo en cuenta sus costumbres al momento de la asistencia funeraria?
- ¿Vive de acuerdo con los usos y costumbres de su comunidad?
- Entiendo que el conflicto armado también pudo haber afectado a su comunidad y generar cambios importantes ¿me gustaría saber sobre lo que ha pasado en su relación con la tierra, la espiritualidad, su cultura?
- ¿Usted considera que la ocurrencia del hecho victimizante tuvo alguna relación con este enfoque diferencial? (Desplegable con opción pertenencia étnica).

De manera complementaria, la UARIV consulta el Sistema Integrado de Gestión de Oferta (SIGO), que es una herramienta que permite identificar la oferta vigente para las comunidades étnicas por parte de las entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial.

La aplicación del PAARI se evidencia en el siguiente cuadro. Es evidente que a más de tres años desde la aplicación de esta herramienta, la cobertura para los pueblos étnicos presenta rezagos considerables teniendo en cuenta el universo total de víctimas inscritos en el RUV (Ver Cuadro 1). Ahora bien, partiendo del hecho de que la realización del PAARI es un requisito fundamental para recibir las medidas de reparación individual consagradas en cada uno de los Decretos-Ley, las limitaciones en la cobertura de dicha herramienta se derivan en una barrera determinante para el acceso a las medidas de reparación individual a las cuales tienen derecho las víctimas amparadas por los Decretos-Ley 4633, 4634, y 4635.

**Tabla 11.8**

**Reporte histórico de víctimas pertenecientes a algún grupo étnico que hayan realizado el PAARI en la fase de reparación**

Departamento	Gitano Rrom	Indígena	Negro, afrocolombiano, palenquero o raizal	Total general
Antioquia	16	1.044	7.673	8.733
Atlántico	23	237	618	878
Bogotá D.C.	29	1.001	1.411	2.441
Bolívar	2	322	2.396	2.720
Boyacá	1	33	49	83
Caldas	1	301	90	392
Caquetá	1	469	215	685
Cauca	-	1.715	892	2.607
Cesar	9	837	1.052	1.898
Córdoba	19	747	646	1.412
Cundinamarca	2	237	194	433
Chocó	10	270	9.821	10.101
Huila	2	221	102	325
La Guajira	4	757	868	1.629
Magdalena	5	140	806	951
Meta	1	379	279	659
Nariño	24	1.328	5.783	7.135
Norte de Santander	17	74	140	231
Quindío	-	75	79	154
Risaralda	1	490	753	1.244
Santander	27	153	767	947
Sucre	13	1.038	929	1.980
Tolima	15	400	75	490
Valle del Cauca	1	1.034	8.790	9.825
Arauca	-	43	175	218
Casanare	-	38	70	108
Putumayo	2	1.938	490	2.430
San Andrés y Providencia	-	-	6	6

Amazonas	-	76	19	95
Guainía	-	247	8	255
Guaviare	-	108	66	174
Vaupés	-	47	6	53
Vichada	-	18	-	18
Total general por etnia	225	15.817	45.268	61.310

Fuente: UARIV 2016

Teniendo en cuenta el universo total de víctimas inscritas en el RUV, las cifras de cobertura representan un 0.76% para el pueblo gitano Rrom, el 9.02% para el pueblo indígena, y el 6.28% para el pueblo negro, afrocolombiano, palenquero, o raizal.

#### **11.4 Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos de Indemnización con Enfoque Diferencial Étnico**

En el año 2014, la UARIV diseñó el Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos de Indemnización con Enfoque Diferencial Étnico (en adelante PAE), con la participación y retroalimentación por parte de personas víctimas pertenecientes a los tres grupos étnicos que son amparados por los Decretos-Ley 4633, 4634, y 4635. Posteriormente, en el año 2015 inició la implementación de dicho módulo con víctimas individualmente consideradas pertenecientes a procesos de reparación colectiva o retornos y reubicaciones con un proceso adelantado para ser sujetos de indemnización administrativa. En primer semestre del año 2016, se ha continuado con el avance de los casos de reparación colectiva, retornos y reubicaciones.

El PAE busca que la indemnización administrativa impacte de manera positiva a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, de manera se traduzcan en una mejora de sus condiciones de vida, a través de la conformación de proyectos o planes de inversión que apunten a la transformación de su realidad y se encuentren en armonía con sus procesos colectivos. Para facilitar este proceso, el PAE se articula en tres componentes: (i) asesoría, (ii) orientación y (iii) gestión para la inversión de los recursos. Asimismo, contienen componentes de evaluación y seguimiento sobre las acciones desarrolladas en el marco de su implementación.

La metodología está definida en cuatro fases y un eje transversal los cuales se componen por actividades específicas, de acuerdo a las dinámicas propias de los pueblos y/o comunidades étnicas, las actividades de las fases podrán variar durante su ejecución. En el siguiente cuadro se evidencia el esquema de la metodología del PAE.

Programa de acompañamiento a la inversión con enfoque diferencial étnico



Fuente: UARIV 2016

En primer lugar, se encuentra la fase I, que corresponde a la fase de alistamiento, que contiene tres objetivos específicos: (i) formar a las personas que acompañarán el proceso en territorio, (ii) contextualizar sobre la comunidad o víctimas étnicas con quienes se trabajará y (iii) desarrollar acciones de articulación interna.

En segundo lugar, está la fase II o fase de formación y diálogo de saberes, cuyo objetivo radica en propiciar la conversación entre las comunidades y los profesionales de la UARIV sobre sus formas de organización en cuanto a su organización social, cultural, política, y económica con el ánimo de iniciar la metodología en armonía entre el PAE y las características propias de cada comunidad.

Posteriormente, se encuentra la fase III o fase de formulación, que busca formular su plan de inversión, identificando las actividades que deberán desarrollar al momento de materializar la idea de la inversión y qué elementos necesitan para ello.

Finalmente se encuentra la fase IV o fase de conexión con la oferta, que tiene como fin implementar el acompañamiento interinstitucional a la inversión de los recursos de la indemnización de acuerdo con los términos que hayan sido concertados con la comunidad correspondiente.

Esta metodología contiene un eje transversal a lo largo de todo el proceso, que busca desarrollar el plan de gestión de oferta interinstitucional para el acompañamiento a la implementación del PAE, de manera que exista una focalización de inicio a fin en dicho proceso. A su vez, el eje transversal tiene como fin ofrecer alternativas para la inversión de los recursos de acuerdo a los intereses de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

Hasta la publicación del presente informe, la UARIV reporta un avance en la implementación de esta metodología en cuatro casos específicos, listados a continuación:

I) Comunidad Wayuú, Bahía Portete – Guajira:

La comunidad Wayuú Bahía Portete se encuentra actualmente en la fase IV del proceso, y presenta la socialización y realización de actividades de formación y educación financiera.

Adicionalmente, se presentaron 111 actas de voluntariedad y 64 planes de inversión para esta comunidad.

#### II) Sujeto de reparación colectiva de Guacoche

El sujeto de reparación colectiva de Guacoche se encuentra en la fase IV del proceso, y también presenta la socialización y realización de actividades de formación y educación financiera. A su vez, se han presentado 78 actas de voluntariedad y 78 planes de inversión.

#### III) Comunidad de Bojayá

La comunidad de Bojayá se encuentra en la fase I o fase de alistamiento. Hasta la actualidad, se han adelantado gestiones articulando la oferta institucional en el SNARIV y en los formación de los enlaces en el territorio para la implementación.

#### IV) Pueblo Rrom

La UARIV adelantó gestiones con las Kumpanias de Pasto (Nariño), San Pelayo (Córdoba), Sahagún (Córdoba), Sabanalarga (Atlántico), Girón (Santander), Tolima, Pro Rrom (Bogotá), Envigado (Antioquia), para la implementación de acciones orientadas a la socialización y realización de actividades de formación y educación financiera. Sin embargo, las comunidades solicitaron no realizar planes de inversión ni firmar actas de voluntariedad porque ya tenían definida la inversión de los recursos de la indemnización.

### **11.5 Rehabilitación**

En este apartado, se presentará un balance de la ejecución de la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (en adelante PAPSIVI), cuyo fin radica en atender a víctimas del conflicto en dos ejes principales: (i) la atención psicosocial<sup>129</sup>, y (ii) la atención integral en salud<sup>130</sup>. Es importante aclarar que este capítulo no pretende ofrecer una explicación exhaustiva del PAPSIVI sino que por el contrario, tiene como fin presentar un balance general de la implementación de esta medida en el territorio nacional específicamente en las víctimas pertenecientes a algún grupo étnico. A su vez, cabe resaltar que el diseño e implementación de esta medida está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. Precisamente, esta entidad presentó los avances respectivos en el proceso de implementación del Programa en el mes de abril del año 2016 a la CSMDL en el marco del Subcomité Técnico de Medidas de Rehabilitación, y adicionalmente, ha informado sobre los avances que se tienen en el proceso de construcción de los módulos particulares que responden a lo ordenado por los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635.

---

<sup>129</sup> La atención psicosocial pretender resarcir el daño psicosocial de las víctimas en tres niveles: individual, familiar, y comunitario.

<sup>130</sup> La atención integral está centrada en el daño a la salud física y mental, así como las enfermedades generales.

En la primera sesión plenaria del Subcomité de Medidas de Rehabilitación, desarrollada el pasado mes de abril de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social presentó una información relacionada con el sistema de Seguimiento y Monitoreo al Programa, que reportaron alguna pertenencia étnica.<sup>131</sup> De esta información la CSMDL presenta el siguiente cuadro, que reporta el balance general de las personas con pertenencia étnica en el territorio nacional desde el comienzo de la implementación del PAPSIVI.

**Tabla 11.9**

**Reporte histórico de víctimas pertenecientes a algún grupo étnicos que hayan sido atendidas en el marco de la medida de rehabilitación**

Departamento	Gitano Rrom	Indígena	Negro, afrocolombiano, palenquero o raizal	Total general por departamento
Antioquia	16	208	1.020	1.244
Atlántico	13	49	212	274
Bolívar	4	183	2.184	2.371
Boyacá	0	0	0	0
Caldas	0	0	0	0
Caquetá	2	7	4	13
Cauca	2	175	1437	1.614
Cesar	0	0	0	0
Córdoba	26	579	231	836
Cundinamarca	2	59	22	83
Chocó	0	15	3.317	3.332
Huila	1	34	33	68
La Guajira	19	319	102	440
Magdalena	7	7	394	408
Meta	3	64	45	112
Nariño	29	666	3.276	3.971
Norte de Santander	12	0	9	21
Quindío	0	0	0	0
Risaralda	0	0	0	0
Santander	10	1	75	86
Sucre	0	11	49	60
Tolima	0	0	0	0
Valle del Cauca	19	719	3.090	3.828

<sup>131</sup> Esta información se presenta con corte a diciembre del año 2015.

Arauca	12	9	29	50
Casanare	0	11	2	13
Putumayo	0	155	38	193
San Andrés y Providencia	0	0	0	0
Amazonas	0	0	0	0
Guainía	0	0	0	0
Guaviare	1	35	30	66
Vaupés	0	0	0	0
Vichada	0	0	0	0
Total General por etnia	178	3.306	15.999	19.483

De acuerdo con lo expuesto en el cuadro anterior, un total de 19.483 personas han reportado pertenencia étnica y han sido atendidas en el PAPSIVI, del universo total de 91.182 personas que el Ministerio de Salud reporta a lo largo de la implementación de este programa. El pueblo afrocolombiano, negro, palenquero y/o raizal representa el 17.1% del total atendido, mientras que el pueblo indígena representa el 3.62%. Finalmente, el pueblo gitano Rrom no alcanza el 1% de la población atendida.

Ahora bien, considerando la población total de los negros, afrocolombianos, palenqueros, y raizales, es decir, los 720.507 víctimas que hacen parte de este grupo étnico, la ejecución es del 2.22%. Considerando los 175.163 indígenas inscritos en el RUV, la ejecución representa el 1.88%. Finalmente, la ejecución del pueblo gitano es de menos del 1%. En el balance general, las 19.483 víctimas atendidas representan tan sólo el 2.1% del universo total de víctimas con pertenencia étnica incluidas en el RUV.

Con relación a los avances en el diseño de los módulos étnicos estipulados en los Decretos 4634 y 4635, se tiene conocimiento del avance conceptual de los mismos y el trabajo que viene avanzándose para la incorporación del enfoque diferencial en el proceso de atención psicosocial.

Finalmente, conviene anotar que durante el año 2016 la Unidad para las Víctimas, ha venido avanzando en la construcción de Protocolos Técnicos de Atención Psicosocial para el Pueblo Afro-Chocoano y para el Pueblo Nasa. Lo anterior, con el fin de contribuir a los procesos de atención diferencial para las víctimas pertenecientes a estos pueblos.

## 11.6 Conclusiones

1. El nivel de ejecución de la medida de indemnización administrativa para las víctimas étnicas amparadas bajo el Decreto-Ley 4633, 4634, y 4635 son sumamente bajas considerando los cinco años de la implementación de esta medida. Teniendo en cuenta los tres grupos étnicos (Gitanos Rrom, indígenas, y afrocolombianos, negros,

palenqueros, y raizales), los avances generales se sitúan en el 3.84% aproximadamente, tomando en consideración la población víctima inscrita en el RUV. La CSMDL considera que es sumamente preocupante que en el marco del CONPES 3712 y 3726 no haya unos rubros destinados de manera exclusiva para la reparación individual de las víctimas pertenecientes a algún grupo étnico. A su vez, resulta problemático que la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV, que es la dependencia encargada del pago de las indemnizaciones administrativas, no cuente con un presupuesto propio para la ejecución de esta tarea.

2. Teniendo en cuenta el marco legal bajo el cual se han venido efectuando las indemnizaciones administrativas por parte de la UARIV, se evidencia que se han incrementado los pagos por Ley 1448 del 2011 en los últimos años, mientras que han bajado en el marco del Decreto 1290. Hasta la actualidad, no hay una cifra concreta por parte de la UARIV que indique el número de víctimas a ser indemnizadas por cada marco legal, lo cual presupone un problema significativo en términos de la ejecución que se debe efectuar para cumplir con esta medida reparadora en los próximos 5 años.
3. La implementación del PAARI étnico evidencia unos niveles de ejecución bajos considerando la población víctima étnica inscrita en el RUV. Lo anterior presupone una problemática considerable teniendo en cuenta que la realización del PAARI es un paso necesario para recibir la indemnización administrativa.
4. El Programa de Acompañamiento Étnico (PAE) que la UARIV diseñó en el año 2014 y empezó a implementar en el año 2015 tiene un alcance limitado con relación a la población víctima general inscrita en el RUV, lo cual se deriva en esfuerzos aislados en tan solo cuatro sujetos de reparación étnicos que manifiestan un bajo impacto a nivel nacional.
5. Los niveles de ejecución de la medida de rehabilitación evidencian un rezago considerable teniendo en cuenta el universo total de víctimas étnicas inscritas en el RUV. En ninguno de los tres Decretos-Ley corresponde a más del 3%, a los cinco años de la promulgación de la Ley 1448 del 2011.

## **12 Atención integral y ayuda humanitaria**

### **12.1 Introducción**

En los tres informes presentados al Congreso de la República por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes de Víctimas pertenecientes a grupos étnicos, se han evaluado importantes tópicos del diseño e implementación de las medidas incorporadas en ellos, asumiendo diferentes metodologías y enfoques.

En los informes anteriores los componentes de la política pública relacionados con atención humanitaria y asistencia a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, han tenido conclusiones y resultados similares, dejando en claro el corto avance tanto en la formulación como en la implementación de medidas con un verdadero enfoque diferencial étnico, acorde con las características y particularidades de cada uno de los pueblos y comunidades que lo requerían.

Sin perder de vista el propósito de las Comisiones de Monitoreo y Seguimiento, establecidos en los Decretos Leyes referidos, se considera pertinente, para este informe, evaluar los avances en la implementación de las medidas en un periodo más amplio, que corresponde al corrido entre la expedición de las normas, luego de ser objeto de consulta previa, y el quinto año, para lo cual es indispensable hacer un resumen de las metodologías usadas, las conclusiones y las recomendaciones incorporadas en los informes anteriores.

Igualmente se revisó la respuesta institucional a los informes anteriores para generar un marco contextual que permita emitir unas conclusiones, que reflejen con claridad el panorama de este importante aspecto de los derechos de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

El análisis propuesto implicó revisar las normas funcionales de la UARIV, para comprender como esta entidad, coordinadora del SNARIV, asume y lidera la implementación del enfoque étnico, y verificar las consecuencias prácticas de las decisiones administrativas, es decir, la eficacia de las mismas en la garantía de una atención y asistencia con el enfoque diferencial establecido en la Constitución Política y en las normas especiales de derecho público internacional y el derecho interno.

Finalmente, se analizaran las cifras aportadas por la UARIV, que dan una idea global del avance en materia de atención y asistencia a las víctimas, en el lapso de tiempo propuesto.

## **12.2 Referentes legales que garantizan las medidas de atención, asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.**

En primer lugar, es importante destacar que el artículo segundo de la Ley 1448 en su inciso segundo dispone que las medidas de atención, asistencia y reparación para los grupos étnicos harán parte de normas específicas para cada uno de ellos, las cuales serán consultadas previamente; por otra parte, el Artículo 13 de la ley establece como uno de los principios generales el de enfoque diferencial y dispone que el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser causa de los hechos victimizantes.

Como ya se ha dicho, en desarrollo de las facultades otorgadas por el Artículo 205 de la Ley 1448, el Gobierno Nacional, previo proceso de consulta previa con los grupos étnicos, expidió los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 mediante los cuales se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras y el pueblo Rrom o gitano respectivamente.

En los tres Decretos – Leyes están previstas normas que regulan la adopción e implementación de las medidas de asistencia, atención y ayuda humanitaria a las víctimas de cada grupo étnico. Es así como en el Decreto 4633, el Capítulo I del Título IV, Artículos 72 a 98, se determina el alcance, las características, las competencias y los procedimientos para la adopción e implementación de las medidas y dispone que mediante procesos de concertación adelantados entre los pueblos indígenas a través de la MPCÍ y el Gobierno Nacional, se formularán los criterios especiales y culturalmente adecuados de ayuda humanitaria en materia de alimentación y dieta, vestuario, aseo personal, atención médica y psicológica y alojamiento transitorio para garantizar el mínimo vital de las víctimas indígenas, los cuales también se deben aplicar para las víctimas de desplazamiento forzado.

Para el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el Decreto 4635 en el Artículo 18 dispone que las medidas de atención, asistencia y reparación se basan en el Principio de Tratamiento Especial y Diferenciado a que tienen derecho las comunidades y sus miembros individualmente considerados y que las normas, procedimientos y mecanismos diseñados para el efecto, deben interpretarse en función de la pertenencia étnica y cultural y de los derechos colectivos reconocidos a dichas comunidades.

Específicamente, las medidas de asistencia y atención a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras están reguladas en el Título

III Capítulos I y II en los que al igual que en el Decreto 4633 se establecen los alcances, procedimientos, mecanismo y competencias para la adopción e implementación de las medidas destinadas a estas víctimas.

En lo que respecta a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano, el Decreto 4634 dispone igualmente como principio general para la atención y asistencia a las víctimas pertenecientes a este sector poblacional el de enfoque diferencial étnico; esta norma regula en su Título II, Capítulos I y II las medidas de atención integral y ayuda humanitaria, estableciendo como lo consagran los Decretos 4633 y 4635 los alcances, procedimientos, mecanismos y competencias para la implementación de dichas medidas respecto a las víctimas pertenecientes a este grupo étnico.

Así pues, la atención y asistencia de carácter diferencial para las víctimas de los grupos étnicos, en el marco de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho de Colombia, el cual es recogido en los considerandos y principios de los decretos con fuerza de ley, es entendida como el conjunto de acciones y medidas de política pública que deben desarrollarse mediante programas y proyectos garantizados de forma concreta y, por ende, deben contar con una institucionalidad adecuada y la disponibilidad presupuestal suficiente, que permitan la sostenibilidad de las metas dirigidas a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales colectivos e integrales de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos en los tiempos establecidos por este marco normativo especial, tarea que compete a las entidades concernidas.

En esta perspectiva, la misión de las entidades estatales frente al diseño de la política pública, se estructura con base en componentes normativos concretos que están trazados en los decretos especiales y, que valorados en conjunto, configuran un modelo de atención humanitaria especial, integrado por elementos sustanciales y procedimentales (asistencia funeraria, atención en salud, en educación, vivienda -en contexto urbano y rural-, entre los más relevantes), que requiere la protección de la identidad y prácticas culturales de los sujetos de estos derechos, con miras a la pervivencia de comunidades étnicas en riesgo de extinción.

La Atención Humanitaria de acuerdo con los decretos en referencia, implica tres momentos orientados a la garantía efectiva de los derechos de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos en: situaciones inmediatas, situaciones de emergencia y situaciones de transición. El criterio rector para el desarrollo de estas modalidades de atención implica el respeto de la identidad cultural, usos y costumbres de los grupos étnicos. Respecto a los derechos de los pueblos indígenas se incluye la previsión de tener en cuenta el derecho propio, derecho mayor o ley de origen, enmarcados dentro del mandato constitucional contenido en el artículo 246 de la C.P.

La atención humanitaria inmediata y de emergencia, además de las previsiones diferenciales de los derechos especiales de grupos étnicos, establece como deber de las autoridades estatales, el de asegurar alojamiento transitorio, alimentos y artículos de aseo y cocina, entre otros, y en la atención humanitaria de transición, alimentación y alojamiento temporal, según el grado de vulnerabilidad en que se encuentren las víctimas que demandan la atención.

Las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes es perentoria frente a la responsabilidad del cumplimiento de la atención humanitaria diferencial, dado que la grave situación que afrontan las víctimas indígenas, Rrom o afrocolombianas refleja una situación grave de vulneración de sus derechos fundamentales individuales y colectivos.

Teniendo en cuenta la información disponible sobre asistencia y atención diferencial, se puede evidenciar que en esta materia, el grado de cumplimiento institucional frente a este modelo de atención, demuestra precarios avances pues las respuestas de las entidades locales muestran que en la mayoría de casos, las víctimas pertenecientes a estos grupos vienen siendo atendidas en el marco de los parámetros establecidos por la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, estatuto legal que se aplica a las víctimas pertenecientes a sectores de población no étnica como comunidades campesinas, colonos y otros.

### **12.3 Informes anteriores**

En el primer informe, año 2013, la Comisión de Seguimiento constató que no existía una adecuación de las entidades de orden nacional, departamental y municipal para la garantía de los derechos de atención, asistencia y reparación integral con enfoque étnico, que garantizara la pervivencia cultural de cada etnia, teniendo en cuenta que los Decretos Leyes establecieron una institucionalidad especial y paralela a la determinada en el Decreto 4800 de 2011, para la concertación, diseño e implementación de las medidas, que no había sido desarrollada adecuadamente. Por otra parte, se evidenció que las entidades del SNARIV no contaban con personal suficiente, cualificado y de dedicación exclusiva que respondiera a las demandas de atención y reparación integral de los grupos étnicos, siendo aún más crítico en los niveles territoriales.<sup>132</sup>

Igualmente, se constató que la prestación de la ayuda humanitaria y la atención para poblaciones desplazadas no contemplaban un enfoque étnico, que los factores como la prestación de servicios de alimentación, alojamiento, salud y educación podían estar vulnerando la integridad cultural de los pueblos y comunidades étnicas. Se concluyó que estos procedimientos y servicios se encontraban enmarcados bajo los parámetros generales de la Ley 1448 de 2011, sin considerar el deber de las entidades competentes de aplicar los

---

<sup>132</sup> Ver Capítulo 1º, “Adecuación institucional para la atención a víctimas pertenecientes a grupos étnicos”. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos ley de víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom*, Comisión de seguimiento de los organismos de control. 2013.

principios, derechos y procedimientos establecidos en los Decretos con fuerza de Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011<sup>133</sup>.

En el Segundo Informe, correspondiente al año 2014, se analizó la respuesta estatal frente al cumplimiento de las medidas de atención integral y ayuda humanitaria, comparándolas con los casos emblemáticos del Pueblo Embera y sus distintas comunidades afectadas en Risaralda y Chocó, concluyendo que se adoptaban medidas de corto plazo, que no contemplaban acciones estructurales para superar la vulnerabilidad manifiesta de los grupos étnicos; que las actividades entre el nivel nacional y territorial se ejecutaban de forma desarticulada, y existía falta de claridad en cuanto a los recursos que cada cual debía aportar; que había una proliferación de discursos encaminados a los mismos resultados que generaban confusión para las comunidades, que no entendían como las entidades estatales no podían adecuar los planes de salvaguarda con la atención y reparación integral; que en la práctica las entidades responsables del nivel nacional mantenían la oferta social regular de servicios, lo cual no respondía a los derechos y realidades socioculturales que los pueblos y las comunidades demandaban; que no existía, en la práctica, una ruta de atención para los sujetos colectivos en su condición de víctimas del conflicto armado que abordara desde el enfoque diferencial la estabilización económica y social; que persistía el asistencialismo del Estado en la entrega de ayudas humanitarias sin enfoque diferencial étnico, lo cual era tan solo una solución temporal y paliativa a la magnitud del problema que afrontaban las comunidades, que carecían de un acompañamiento cierto por parte del Gobierno; que había un deficiente funcionamiento de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y transición en los términos definidos a nivel jurisprudencial y la ausencia de un enfoque diferencial.

Igualmente, el segundo informe concluyó que se habían hecho visibles las limitaciones para aplicar a los grupos étnicos los enfoques tradicionales de atención que se usaban para la población desplazada y vulnerable. *“Estas medidas, en razón de que no cuentan con enfoques diferenciales y tienen un horizonte de corto plazo (acciones asistencialistas), no tienen un impacto para superar la fase de “emergencia” y sentar las bases hacia el restablecimiento de derechos. Esto ha llevado a que hoy en día, se haga visible la necesidad de estructurar enfoques de atención integrales y superar la visión eficientista que ha permeado la gestión, es decir, el enfoque centrado en metas de cobertura con los recursos disponibles y no en los efectos en términos de goce efectivo de derechos, en coherencia con los planes de vida de los pueblos indígenas y planes de etno-desarrollo de las comunidades negras”*.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> <sup>133</sup> Ver Capítulo 3º, “Asistencia, atención y ayuda humanitaria”. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos ley de víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom*, Comisión de seguimiento de los organismos de control. 2013.

<sup>134</sup> Ver Capítulo 5º, “Adecuación institucional para la atención a víctimas pertenecientes a grupos étnicos”. Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos ley de

Agregó que las ayudas humanitarias de emergencia y transición se estaban consignando en dinero como si fueran víctimas en el marco de la Ley 1448. Ello provocaba diferencias al interior de las comunidades ya que los montos de la entrega dependían del número de personas que componían el núcleo familiar.

En el Tercer Informe, correspondiente al año 2015, con respecto a la implementación de las medidas de asistencia y atención a las familias pertenecientes a las comunidades del pueblo Wounaan víctimas del desplazamiento forzado o confinadas en su territorio, se concluyó que estas no permitían enfrentar adecuadamente la grave crisis humanitaria que sufría este pueblo, que no guardaban relación con el Plan de Salvaguarda del Pueblo Wounaan, que no respondían a las necesidades específicas de estas comunidades en materia de garantías a sus derechos territoriales, autonomía, identidad cultural, formación, planes de vida, y no se adecuan a lo dispuesto en el Decreto 4633 de 2011.

Agregó dicho informe que si bien las entidades del orden nacional y local realizaban esfuerzos por brindar asistencia y atención a las comunidades étnicas, lo hacían sin ningún tipo de enfoque diferencial étnico, el cual era percibido como un aspecto complementario y accesorio y no como un elemento central que sirve y es útil para la consecución de los objetivos mismos de las medidas de asistencia, atención y reparación integral, como lo son garantizar el derecho a la pervivencia física y cultural de estos pueblos, a la autonomía, a la igualdad, a la verdad y a la justicia.<sup>135</sup>

#### 12.4 Respuesta institucional

En el documento denominado: *Respuesta a recomendaciones segundo informe comisión de seguimiento y monitoreo de implementación decretos ley étnicos*<sup>136</sup>, la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos de la UARIV, en relación con las conclusiones y recomendaciones plasmadas en dicho informe, respondió que desde el año 2013 había implementado un mecanismo de Gestión de Proyectos a través de la cofinanciación dirigidos a entidades territoriales, dando cumplimiento a la Orden 13 del Auto 383, con base en la cual, se cofinanciaron dos proyectos dirigidos a beneficiar a grupos étnicos: el primero en el Chocó denominado “*apoyo a proyectos productivos generadores de seguridad alimentaria en la población desplazada de los municipios de Cértegui y Nóvita – Chocó*”, por valor total de \$1.892.400.000, un aporte de la UARIV de \$1.392.400.000 y uno de los municipios de

---

víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom, Comisión de seguimiento de los organismos de control. 2014.

<sup>135</sup> Ver Capítulo 1º, “Adecuación institucional para la atención a víctimas pertenecientes a grupos étnicos”. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos ley de víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom*, Comisión de seguimiento de los organismos de control. 2013.

<sup>136</sup> Oficio No. 20151709085681, radicado el 20 de mayo de 2015 en la PGN.

\$500.000.000, y el segundo proyecto dirigido a la comunidad indígena Embera Chamí de los municipios de Pueblo Rico y Mistrató del departamento de Risaralda que tenía como objetivo el *“fortalecimiento al gobierno propio del Pueblo y realizar actividades deportivas y culturales dirigidas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como medida que contribuye a la prevención al reclutamiento forzado”*, por valor total de \$810.105.000, un aporte de la UARIV de \$660.493.000 y una contrapartida de los municipios de \$149.612.000.

Como gestión de la UARIV en la misma línea de acción, ésta informó que se elaboró un Documento Técnico de Enfoques Diferenciales publicado en la página de la Unidad junto a las condiciones para cofinanciar proyectos de inversión y se diseñó un video de enfoques diferenciales con énfasis en proyectos, como apoyo a la promoción para la presentación de proyectos que beneficien comunidades.

Con base en la información reportada, la Comisión observó que los proyectos beneficiaban a víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, todos salvo el último, fueron diseñados para población sin pertenencia étnica.

Al respecto, la Comisión consideró que en un escenario de escasez de proyectos específicos y beneficios para la población indígena víctima, la oferta institucional general sin enfoque diferencial, en principio no es despreciable. Sin embargo, debía avanzarse rápidamente hacia el diseño e implementación de medidas de atención integral para pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y para sus integrantes individualmente considerados, acordes con los valores culturales de cada pueblo, garantizando el derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias y a la pervivencia física y cultural, de conformidad con el principio constitucional del Pluralismo Étnico y Cultural y el respeto de la diferencia (Inciso 2º del Artículo 1º del Decreto Ley 4633).

Se agregó que era preciso valorar, desde la perspectiva del principio de identidad étnica y cultural y el enfoque de Acción sin Daño, los efectos de atender a las comunidades e individuos pertenecientes a grupos étnicos con programas dirigidos a víctimas sin pertenencia étnica.

En relación con el diseño e implementación de una oferta con enfoque diferencial para la atención a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos por parte de las entidades del SNARIV, se evidenció un escaso avance, tal como lo señaló la UARIV al responder que *“en la práctica las entidades responsables del nivel nacional mantienen la oferta social regular de servicios, para que ello se exprese de acuerdo a las realidades socioculturales que los pueblos y las comunidades demandan se requiere realizar un ajuste en territorio.”*

Se concluyó que en general, la oferta institucional respondía a cobertura progresiva de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y superación de Necesidad Básicas Insatisfechas que son derechos de todo ciudadano colombiano y no a unas medidas de atención integral específicamente diseñadas para los grupos étnicos.

En el documento de respuesta al Tercer Informe sobre seguimiento y monitoreo a los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, la UARIV presentó *“por cada área misional, los resultados de la incorporación del enfoque diferencial étnico evidenciando **la transversalización de la actuación de la Unidad**, así como la visibilización territorial del desarrollo de esta política en cabeza de las Direcciones Territoriales de la Unidad”* (negrita fuera del texto).

En materia de atención y asistencia, la UARIV incluyó como respuesta una descripción de los proyectos planeados de fortalecimiento de la capacidad de gestión y de la coordinación de las entidades del SNARIV a nivel nacional, con cifras presupuestales que ejecutaría en el año 2016, que correspondían a la oferta institucional de la Ley 1448 de 2011, pero no discriminaba inversiones específicas para proyectos dirigidos a las comunidades étnicas víctimas.

Así mismo, como ejecutorias de su gestión en materia de asistencia la UARIV describió los proyectos: (i) “Fortalecimiento al gobierno propio del Pueblo Embera Chami” y el proyecto *“Apoyo a proyectos productivos generadores de seguridad alimentaria en la población desplazada de los municipios de Cértegui y Nóvita – Chocó”*, en los cuales señala el monto de recursos invertidos y personas atendidas, sin determinar el impacto en la población víctima en términos de goce efectivo de derechos o estabilización económica o social acorde con sus prácticas, confirmando con ello que la oferta institucional podía ser dirigida a una población con pertenencia étnica pero sin enfoque diferencial o aporte a la pervivencia de su cultura.

Concluyó la UARIV que había llevado a cabo acciones efectivas de incorporación del enfoque diferencial étnico en la política pública, así como en sus procesos y procedimientos internos y había incorporado estas variables en la evaluación de las entidades para la vigencia 2015, en las que destacó (i) la creación de metodología de maletín divulgador a partir de ejercicio de socialización con pueblos indígenas (especialmente Ette Enaka) traducción de material pedagógico y maletines divulgadores a lengua Embera Bedea, Wayunaiiki, Arhuaco, entre otras; (ii) el fortalecimiento de entes territoriales a partir de la formación sobre contenidos de Decretos Ley en coordinación con el Ministerio del Interior, asistencia técnica para la adecuación del PAT a los requerimientos de las víctimas de pueblos y comunidades indígenas, y (iii) el abordaje de la ruta de reparación colectiva con el requisito pleno del derecho fundamental a la consulta previa en coordinación con el Ministerio del Interior, el establecimiento de procesos y procedimientos permanentes de interlocución, coordinación y concertación con autoridades étnicas, que como se observará en el capítulo respectivo muestra importantes avances en tanto en el término cualitativo como cuantitativo.

Como se verá más adelante, la escasa reacción institucional reflejada en estas respuestas de la UARIV a los Informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes, confirma las conclusiones de los informes anteriores y la vigencia de las mismas.

## **12.5 Funcionamiento y adecuación institucional para atención integral y ayuda humanitaria con enfoque étnico**

Siguiendo con el análisis propuesto, al revisar las normas funcionales de la UARIV, como coordinadora del SNARIV, se evidencia que pese a la expedición de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, como leyes en sentido material, que establecen la obligación de implementar una estructura administrativa que debe atender el tema de la concertación, diseño e implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, diferentes a las establecidas en la Ley 1448 de 2011, en la práctica ello no ha sido así.

Como ejemplo, los Decretos – Leyes establecen la creación de Subcomités Técnicos de Enfoque Diferencial<sup>137</sup>, siguiendo los parámetros establecidos para el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas creado mediante el Artículo 164 de la Ley 1448 de 2011, y se les asigna funciones específicas, lo que implica el establecimiento de una institucionalidad especial, diferente y paralela a la determinada en el Decreto 4800 de 2011 para el resto de las víctimas, más si se tiene en cuenta que se deriva de disposiciones especiales con rango de ley.

Por otra parte, ante la ausencia de un escenario particular para abordar los aspectos concretos que materialicen los derechos especiales respecto de la atención y reparación de los grupos étnicos genera, en la práctica, que los temas referidos a víctimas pertenecientes a los grupos étnicos se discutan de manera marginal en los Subcomités Técnicos de Enfoque Diferencial y Reparación Colectiva, creados en el Decreto 4800 de 2011, por un lado, sin la participación efectiva de la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV, dependencia a la que le corresponde la coordinación, concertación, diseño, e implementación de las mismas, lo cual evidencia posible desconocimiento a las referidas normas especiales; y de otro lado, sin el enfoque étnico que la definición de programas y acciones requieren en estos casos.

Además, los Decretos – Leyes determinan el funcionamiento de oficinas especiales para la atención y reparación de esta población, en los Centros Regionales de la UARIV<sup>138</sup>, que unifiquen y reúnan toda la oferta institucional para su respectiva atención, dotar con profesionales o funcionarios que dominen las lenguas de los pueblos indígenas y comunidades del área de influencia del lugar donde se encuentran los Centros, tengan la capacidad de dar un trato y una respuesta adecuada e intercultural e informen a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos acerca de sus derechos para facilitar el acceso a las medidas de asistencia y atención según sea el caso. Respecto del montaje, instalación y funcionamiento de dichas oficinas a cargo de la UARIV no se reporta ningún avance.

---

<sup>137</sup> Decreto 4633 de 2011, artículo 172; Decreto 4634 de 2011, artículo 102, y, Decreto 4635 de 2011, artículo 138.

<sup>138</sup> Decreto 4633 de 2011, artículo 176; Decreto 4634 de 2011, artículo 106; y, Decreto 4635 de 2011, artículo 141.

La manera marginal como se han asumido los temas étnicos en la UARIV, se refleja no solo en el modo como se abordan en los Subcomités Técnicos de Enfoque Diferencial y en el incumplimiento del montaje e implementación de las oficinas especiales, sino además, quizás lo más grave, en las ausencia de protocolos, modelos, instrumentos o procedimientos para atender con enfoque étnico-cultural.

En efecto, en materia de ayuda humanitaria en el Decreto Ley 4633 se estableció que en un término de tres meses, se formularía de manera concertada entre Gobierno Nacional y los pueblos indígenas, en el marco de la MPCl, los criterios especiales y culturalmente adecuados de ayuda humanitaria en materia de alimentación y dieta, vestuario, aseo personal, atención médica y psicológica y alojamiento transitorio, para garantizar el mínimo vital de las víctimas de las que trata el presente decreto (Artículo 73).

Asimismo, el artículo 51 del Decreto 4635 estableció que en el término de seis (6) meses, la UARIV formularía con la participación de los representantes de las comunidades, un protocolo de ayuda humanitaria que establezca los elementos especiales y diferenciados de atención humanitaria.

Por su parte, el Decreto 4634 estableció en su artículo 51, que el diseño de los procedimientos y componentes de la Ayuda Humanitaria variaría de acuerdo con la presencia en cada kumpania o de sus víctimas individualmente consideradas, y deberían tomar en consideración las condiciones y características culturales e identitarias con la participación de las respectivas Kumpañy, asignando dicha función a las entidades territoriales, a la UARIV y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Pese a la claridad de lo establecido en las normas referidas, a poco menos de 5 años de expedidos los Decretos- Leyes, los instrumentos, llámense modelos, protocolos, procedimientos para la atención humanitaria no han sido concertados e implementados y las víctimas indígenas, afrocolombianas y ROM vienen siendo atendidas con el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, adoptado por la Dirección General de la UARIV, en la Resolución 758 de 2014<sup>139</sup>, que como veremos más adelante está muy lejos de ser un instrumento que garantice los derechos de las víctimas con pertenencia étnica. Respecto del instrumento para víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, valga decir, que la UARIV presentó a la MPCl un documento denominado: *“Modelo Ecocultural de Atención Humanitaria para Sujetos Colectivos de Pueblos y Comunidades Indígenas”*, el cual propone un ajuste integral a la política de atención humanitaria de los pueblos indígenas, con base en los elementos establecidos por el Decreto Ley 4633 de 2011, en las etapas de

---

<sup>139</sup> Resoluciones No. 0758 del 21 de noviembre del 2014: *“Por medio de la cual se brindan las orientaciones para la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género”*

emergencia y transición (artículo 97) que incluye la emergencia especial para desplazamientos colectivos o masivos indígenas<sup>140</sup>.

Con base en la revisión al documento presentado por la UARIV, la Comisión Técnica de Víctimas de la MPCl<sup>141</sup>, realizó sus aportes y propuso el nombre de “*Protocolo de Modelo Integral de Atención Humanitaria para Pueblos y Comunidades Indígenas Según sus Usos y Costumbres*”, y se está trabajando en la construcción de una propuesta de ruta de coordinación con autoridades indígenas para la implementación del modelo.

Lo preocupante es, repetimos, que a poco menos de 5 años desde la expedición de los Decretos – Leyes, estos instrumentos, modelos, protocolos o procedimientos no han sido creados, y las víctimas pertenecientes a grupos étnicos vienen siendo atendidas por el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género creada en el marco de la Ley 1448 de 2011, mediante Resolución 758 de 2014, emitida por la Dirección General de la UARIV.

## **12.6 El modelo de operación con enfoque diferencial y de género**

Este Modelo, con el cual se pretende desarrollar la atención a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, fue adoptado como el conjunto de orientaciones, prácticas y operativas para concretar acciones y mecanismos para la incorporación, apropiación e implementación efectiva del Enfoque Diferencial y de Género en los procesos misionales y de apoyo de la UARIV a nivel nacional y territorial y en general a las entidades del SNARIV. Además se basa en un enfoque de derechos de las víctimas en materia de Asistencia, Atención y Reparación, cimentado en el Principio de Enfoque Diferencial incorporado en los Principios Generales de la Ley 1448 de 2011, Artículo 13, que orienta todos los procesos, medidas y acciones que se desarrollen para asistir, atender, proteger y reparar integralmente a las víctimas<sup>142</sup>.

Según las parte considerativa de la referida resolución el Modelo integra un enfoque diferencial étnico transversal a las medidas de atención y reparación integral a las víctimas, basado en una asignación de funciones a la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV por parte del Decreto 4802 de 2011.

---

<sup>140</sup> En el numeral 5.7 del Segundo informe de la CSMDL, página 110, se describe y analiza el modelo eco-cultural propuesto.

<sup>141</sup> Creada en Puerto Asís Putumayo en el mes de marzo de 2013, para la evaluación, seguimiento y concertación del diseño de las medidas para las víctimas de los pueblos indígenas conforme el Decreto Ley 4633 de 2011.

<sup>142</sup> Téngase en cuenta que en ninguna parte de la Resolución 758 de 2014 de la UARIV, se menciona el derecho fundamental a la Consulta Previa de los pueblos indígena, comunidades afrocolombianas y ROM.

Nótese como el Principio de Enfoque Diferencial establecido en el mencionado Artículo de la Ley 1448, reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, pero no incluye a la población con pertenencia étnica, pues de manera coherente en el Inciso 2° del Artículo 2º, Ámbito de Aplicación, dicha Ley señaló que *“las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, harán parte de normas específicas para cada uno de estos grupos étnicos, las cuales serán consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 205 de la presente ley”*.

Los Decretos Ley de Víctimas pertenecientes a grupos étnicos son, en consecuencia, el fundamento jurídico para establecer un modelo de enfoque étnico diferencial y no la Ley 1448 como se hizo.

La necesidad de establecer un Modelo de Enfoque Diferencial Étnico se basa en varios elementos que distinguen la política pública de atención y asistencia a grupos étnicos, contenida en los referidos Decretos Leyes: el Principio de Diversidad Étnica y Cultural de la Nación, el derecho fundamental a la Consulta Previa de las medidas que afecten a los grupos étnicos, el diseño y aplicación de medidas de carácter colectivo teniendo en cuenta las particularidades culturales y la adecuación institucional para que dichas medidas se materialicen.

Incorporar el enfoque étnico de manera transversal en la gestión de la UEARIV, puede desconocer varios de estos principios pues deja en manos de las Direcciones Técnicas el diseño e implementación de medidas, previa consulta con las comunidades, sin dejar claro cuál es el rol de la Dirección de Asuntos Étnicos y su incidencia en estos procesos. Este hecho se agrava si se tiene en cuenta, como se verá más adelante, que los presupuestos son globales y por tanto no hay partidas presupuestales concretas para adelantar acciones específicas con relación a cada pueblo o comunidad étnica.

Adicionalmente, para implementar el enfoque transversal resulta necesario crear y adecuar la institucionalidad señalada en los Decretos Ley, lo que implica establecer con claridad las funciones de las dependencias que intervienen en los procesos de concertación, diseño e implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación, así como las instancias de coordinación, articulación interinstitucional para hacer más eficaz de la política pública.

Preocupa a la Comisión que la incorporación del enfoque diferencial étnico sea más una argumentación formal, dado que la naturaleza del modelo transversal al interior de la entidad puede desconocer principios constitucionales como el de diversidad étnica de la nación y derechos fundamentales como la obligación de consulta previa y el desarrollo de medidas colectivas con base en especificidades que constituyan un verdadero enfoque diferencial étnico, toda vez que los procesos y la oferta, están diseñados para la población víctima en general.

Según se informó por la UARIV, actualmente la Dirección de Asuntos Étnicos trabaja en la construcción de una ruta integral con enfoque diferencial étnico, que recopila supuestos lineamientos para la atención, asistencia y reparación. Este documento habría sido remitido a las diferentes áreas misionales para que sean implementados en los territorios a través del Protocolo de Operación de Ruta Integral. No obstante, el mencionado protocolo no fue entregado a esta Comisión para su análisis respectivo.

En consecuencia, se hace necesaria, previa consulta, una formulación e implementación de planes, programas, proyectos y lineamientos adicionales que de manera efectiva materialicen el enfoque diferencial étnico en las medidas que se brindan a las víctimas pertenecientes a estos sectores poblacionales, además de mejorar la poca adecuación institucional existente.

## 12.7 La atención y asistencia a las víctimas desde la expedición de los decretos

En la actualidad según la Red Nacional de Información de la UARIV, han sido incluidas en el RUV, 932.401 personas víctimas del conflicto armado con pertenencia étnica, lo que representa un 11.8% del total nacional de la población víctima, identificada así:

**Tabla 12.1**  
**Pertenencia Étnica**

ETNIA	PERSONAS
	6.912.126
Indígena	176.142
Gitano(a) ROM	29.434
Raizal del Archipiélago de San Andres y Providencia	9.615
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	716.163
Palenquero	1.047

**Fuente:** RNI - Red Nacional de Información: Fecha de corte: 01 ago. 2016

Ante la necesidad de determinar la población objeto para efectos del análisis propuesto, teniendo en cuenta del total nacional de víctimas (7.844.527), son sujeto de atención o reparación el 79.43% (6.230.919)<sup>143</sup>, tenemos que aproximadamente 740.606 personas, son sujeto de medidas de atención y reparación con el enfoque étnico diferencial, establecido en los Decretos – Leyes.

<sup>143</sup> Según la Red Nacional de Información de la UARIV, el 20.56% del total nacional son víctimas directas de Desaparición Forzada, Homicidio, Fallecidas y no Activas para la Atención, esto es, 1.613.608 personas.

Por ello, en primera medida, basados en la función legal establecida a la CSMDL de *hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento* de las medidas contenidas en los Decretos – Leyes, se pretendió identificar los planes, programas y políticas, que en los casi cinco años de su vigencia, se han diseñado e implementado por parte de la UARIV para brindar las medidas de atención y asistencia humanitaria a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.

La respuesta de la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV, como se constató anteriormente, es retórica y señala que su gestión se enfocó en *“suministrar lineamientos técnicos a las áreas misionales, brindar asistencia técnica a las direcciones territoriales y áreas de apoyo en la entidad para desarrollar sus objetivos estratégicos”*<sup>144</sup>, sin aportar los documentos que soporten la afirmación.

También respondieron que *“además de las acciones de ubicación de orientadores capacitados en Decretos Ley étnicos en los centros regionales de atención para dar la atención especializada a miembros y colectivos étnicos, con materiales pertinentes, se ha trabajado en la optimización del trabajo conjunto con el Ministerio del Interior y la reproducción de material pedagógico pertinente para facilitar el acceso a dichas medidas en el marco de la adecuación institucional.”*

Se reitera entonces, que no hay avances concretos en la consulta previa y concertación del diseño e implementación de instrumentos, modelos, protocolos o lineamientos acordes con la especificidad de las víctimas con pertenencia étnica, que permita evaluar el tema desde el punto de vista cualitativo.

La segunda pretensión del estudio propuesto estaba dirigida a evaluar la eficacia de la respuesta de la UARIV en materia de atención, asistencia y ayuda humanitaria, para lo cual se requirió información específicamente relacionada con el número de hechos victimizantes contra integrantes de grupos étnicos y el número de intervenciones o acciones realizadas por la UARIV para atenderlos.

En el intento de construir una línea base para ello se indagó hechos victimizantes perpetrados contra integrantes de grupos étnicos atendidos por la UARIV, respecto de los cual se respondió lo siguiente:

**Tabla 12.2**  
**Eventos victimizantes por hecho y pertenencia étnica**

Hechos victimizantes	Gitano(a) ROM	Indígena	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Ninguna	Palestino	Raizal del Archipiélago de San	Total General

<sup>144</sup> Oficio 201617026760551, del 17 de junio de 2016, suscrito por la Directora Técnica de Asuntos Étnicos de la UARIV.

						Andrés y Providencia	
Abandono o despojo forzado de tierras		2	2	102			106
Acto terrorista/Atentados/combates/enfrentamientos/hostigamientos	26	1292	5136	16883	10	103	23450
Amenazas	226	3334	23642	146159	26	148	173535
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	3	53	541	1531	2	8	2138
Desaparición forzada	5	64	432	1508	1	5	2015
Desplazamiento forzado	885	35222	219458	764241	525	623	1020954
Homicidio	18	580	2780	20497	8	54	23937
Mina antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado	2	108	128	1656		2	1896
Pérdida de Bienes Muebles o inmuebles	38	2143	4871	24774	20	136	32082
Secuestro		33	189	1339	5	16	1582
Sin información				6			6
Tortura	1	29	95	394	1	1	521
Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados	1	36	40	389			466
<b>Total general</b>	<b>1205</b>	<b>42896</b>	<b>257414</b>	<b>979479</b>	<b>598</b>	<b>1096</b>	<b>1282688</b>

Fuente: UARIV

En este cuadro se registra el número de eventos victimizantes, el cual según informa la UARIV, no representa el número de personas afectadas ya que una persona pudo haber sufrido más de un hecho victimizante.

**Tabla 12.3**  
**Personas victimizadas por hecho y pertenencia étnica**

Etiquetas de fila	Gitano(a) ROM	Indígena	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Ninguna	Palenquero	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	Total General
Abandono o despojo forzado de tierras		2	2	101			105
Acto terrorista/Atentados/ combates/enfrentamientos/hostigamientos	21	1225	4733	16239	10	99	22327
Amenazas	218	3142	22578	141881	23	137	167980
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	3	50	533	1514	2	8	2110
Desaparición forzada	5	64	431	1498	1	5	2004
Desplazamiento forzado	847	32643	209049	745945	500	582	989566
Homicidio	18	570	2737	20182	8	53	23568
Mina antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado	2	103	124	1604		2	1835
Pérdida de Bienes Muebles o inmuebles	33	1927	4845	23264	20	121	30210

Secuestro		32	181	1298	5	15	1531
Sin información				6			6
Tortura	1	29	84	392	1	1	518
Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados	1	36	38	368			443
Total general	1149	39824	245345	954292	570	1023	1242203

**Fuente:** UARIV - Número de víctimas x hechos victimizantes ocurridos desde el 09/12/2011

En el cuadro anterior se muestran el número de personas únicas afectadas por pertenencia étnica, con base al hecho victimizante.

No obstante la descripción y caracterización registrada en los cuadros, la UARIV no aportó información puntual sobre el número de hechos victimizantes cometidos contra integrantes de grupos étnicos efectivamente atendidos por parte de esta entidad, tal como se le requirió.

De otra parte, llama la atención que en el ítem o columna con título "Ninguna" el cual, según informa la UARIV, corresponde a víctimas que manifestaron auto reconocerse con pertenencia étnica, pero no manifestaron el grupo étnico al que pertenecen, corresponde en el primer cuadro al 76.4% del total de hechos victimizantes y 76.8% en el segundo cuadro, de personas afectadas de grupos étnicos, y dado que no se identifica su pertenencia étnica surge la duda sobre la forma en que se dio aplicación del enfoque diferencial étnico en la respectiva atención, así como sobre las razones que expliquen del alto porcentaje que registra este ítem.

En cuanto al número de eventos de desplazamiento forzado de grupos étnicos atendido por la UARIV, a 30 de abril del 2016, para el análisis se debe tener en cuenta dos criterios:

En primer lugar, el número de eventos ocurridos en vigencia de la Ley 1448 de 2011, correspondiente a los eventos ocurridos entre el 11 de junio de 2011 al 8 de diciembre de 2011, lo anterior tendiendo en consideración que a partir del día 9 de diciembre de 2011 entran en vigencias los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, y que con anterioridad a estos fueron atendidos eventos que afectaron a comunidades étnicas. La UARIV comunicó que en este periodo se registraron un total de 8 eventos de desplazamiento masivo, ocurridos en los departamentos de Cauca y Chocó, que corresponde a un total de mil ciento once (1.111) hogares, conformados por un total de dos mil seiscientos veinticinco personas (2.625). Del número total de víctimas se auto reconocieron con pertenencia indígena setecientos diecinueve (719) hogares, conformados por mil seiscientos veintitrés (1.623) personas; por su parte, con auto reconocimiento como comunidad Negras y/o Afrocolombianas se incluyeron un total de trescientos noventa y dos (392) hogares, conformados por un total de mil dos (1.002) personas.

Segundo, el número de eventos ocurridos en vigencia de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. El reporte dado por la UARIV en este periodo registra un total de ciento ochenta y ocho (188) eventos de desplazamiento masivo, ocurridos en los departamentos de: Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Córdoba, La Guajira, Guaviare, Meta, Nariño, Putumayo, Risaralda y Valle del Cauca, que corresponde a un total de veintidós mil setecientos sesenta y cinco (22.765) hogares, conformados por un total de setenta y dos mil doscientos cuarenta y siete (72.247) personas, del número total de víctimas se auto reconocieron con pertenencia étnica indígena setecientos diecinueve (719) hogares, conformados por mil seiscientos veintitrés (1.623) personas; por su parte con auto reconocimiento como

comunidad Negras y/o Afrocolombianas un total de once mil noventa y siete (11.097) hogares, conformados por un total de treinta y cinco mil (35.818) personas.

Esta información nos permite tener una dimensión de la tragedia humanitaria que sufren las comunidades, familias y miembros de los grupos étnicos, por causa del desplazamiento, ya suficientemente plasmada en la Sentencia T-025 de 2004 y los autos 04 y 05 del 2009 de la Corte Constitucional, y los desafíos que debía enfrentar la UARIV desde su creación, para cumplir satisfactoriamente sus responsabilidades en materia de atención conforme a lo establecido en los Decretos – Leyes.

Por otra parte, sobre el apoyo a los municipios y distritos (principio de subsidiariedad), exclusivamente en el cumplimiento de las competencias de ayuda y atención humanitaria inmediata y auxilio funerario, tenemos lo siguiente:

**Tabla 12.4**  
**Atención Humanitaria Inmediata (Subsidiariedad)**

Año	Dinero	Especie	Total
2013	\$ 240.362.000,00	\$ 227.950.659,18	\$ 468.312.659,18
2014	\$ 1.321.943.066,00	\$ 3.569.868.413,93	\$ 4.891.811.479,93
2015	\$ 981.720.542,00	\$ 2.132.662.614,42	\$ 3.114.383.156,42
2016 (abril)	\$ 318.301,00	\$ 504.898.752,51	\$ 505.217.053,51
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 2.544.343.909,00</b>	<b>\$6.435.380.440,04</b>	<b>\$ 8.979.724.349,04</b>

Fuente: UARIV

La ayuda humanitaria inmediata se brinda en apoyo subsidiario a los municipios que presentan menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente sus competencias y responsabilidades (Resolución 0271 de 2013 de la UARIV). El apoyo brindado a los entes territoriales para atender a los grupos étnicos con ayuda humanitaria inmediata se realiza a través de las modalidades de dinero y/o especie. En el periodo comprendido entre 2013 y 2016 la UARIV ha apoyado a los municipios en subsidiariedad para la atención de grupos étnicos con un total de \$8.979 millones, desagregado de la siguiente manera:

**Tabla 12.5**  
**Apoyo a Municipios en Subsidiariedad**

GRUPO ÉTNICO	HOGARES	MONTOS
AFROS	9.284	5.543.506.508
INDIGENAS	6.892	3.436.217.840
<b>TOTAL</b>	<b>16.176</b>	<b>8.979.724.348</b>

Fuente: UARIV

Respecto de la entrega de ayuda humanitaria en dinero a las familias, la CSMDL en los informes anteriores al estudiar varios casos emblemáticos ha señalado, y se reitera, que si bien esta ayuda puede ser una respuesta en momentos de crisis humanitaria, a la postre, si no se brinda con el enfoque pertinente, tiene como consecuencia el debilitamiento en la cohesión de la comunidad y en las dinámicas propias del sujeto colectivo étnico. Además, se indicó que la insuficiencia en la cantidad entregada tampoco resuelve la situación humanitaria por lo que las comunidades permanecen en condiciones precarias y persiste su situación de vulnerabilidad, igualmente se advirtió que la ayuda en dinero es entregada sin ningún tipo de acompañamiento, por lo que las comunidades rápidamente se quedan sin recursos y nuevamente se presentan problemas de alimentación<sup>145</sup>.

Se concluyó que las ayudas que se entregan en dinero efectivo han generado distorsiones en las prácticas colectivas. Adicionalmente, este tipo de atención da continuidad a acciones asistencialistas que no generan un valor agregado para el fortalecimiento de los proyectos colectivos propios, y no permiten empoderar a las comunidades para la transición a proyectos sostenibles en el marco de la diversidad étnica y cultural.

En materia de atención humanitaria de emergencia en el periodo 2012 — 2016, la UARIV reportó que realizó un total de 57.291 colocaciones de atención humanitaria de emergencia dirigidas a hogares que pertenecen a los diferentes grupos étnicos. Esas solicitudes corresponden a \$59.761 millones, como se muestra a continuación:

**Tabla 12.6**  
**Humanitaria de Emergencia 2012 — 2016**

<b>GRUPO ÉTNICO</b>	<b>NUMERO DE COLOCACIONES</b>	<b>MONTOS</b>
GITANO A ROM	277	264.049.000
INDIGENA	5.705	5.772.594.800
NEGRO, PALENQUERO, RAIZAL	51.309	53.724.912.431
<b>TOTAL</b>	<b>57.291</b>	<b>59.761.556.231</b>

Fuente: UARIV

Por otra parte, la UARIV entregó, en el periodo comprendido entre 2013 y 2016, Atención Humanitaria en especie a comunidades indígenas en la etapa de la emergencia, por un valor de \$ 21.899 millones.

**En materia de Atención Humanitaria de Transición**, en el periodo 2012 — 2016 la UARIV, realizó un total de 573.576 colocaciones de atención humanitaria de transición dirigidas a

<sup>145</sup> Tercer Informe, pág. 92

hogares que pertenecen a los diferentes grupos étnicos. Esas solicitudes corresponden a \$463.516 millones, como se muestra a continuación:

**Tabla 12.7**  
**Atención Humanitaria de Transición**

GRUPO ÉTNICO	NÚMERO DE COLOCACIONES	MONTOS
GITANO(A) ROM	18.439	10.809.068.456
INDIGENA	102.056	86.423.748.791
NEGRO, PALENQUERO, RAIZAL	453.081	366.283.605.299
TOTAL	573.576	463.516.422.546

Fuente: UARIV

Según reporte en el periodo 2012 — 2016 se han realizado un total de 6.565 colocaciones (por persona) de atención humanitaria de emergencia por otros hechos victimizantes pertenecientes a diferentes grupos étnicos. Esas solicitudes corresponden a \$ 8.058 millones como se muestra a continuación:

**Tabla 12.8**  
**Atención Humanitaria de Emergencia por Otros Hechos Victimizantes**

GRUPO ÉTNICO	NÚMERO COLOCACIONES PERSONA	MONTOS
GITANO(A) ROM	50	60.968.633
INDIGENA	2.010	2.444.880.923
NEGRO, PALENQUERO, RAIZAL	4.505	5.552.494.180
TOTAL	6.565	8.058.343.736

Fuente: UARIV

En relación con los recursos apropiados y ejecutados en el presupuesto de la UARIV, para Ayuda Humanitaria Inmediata, Atención Humanitaria de Emergencia, Atención Humanitaria de Transición a víctimas individuales y/o colectivas pertenecientes a grupos étnicos, tenemos que, en el periodo comprendido entre el año 2012 y 2016, se ha ejecutado un presupuesto total de quinientos sesenta y dos mil doscientos quince millones novecientos sesenta y cinco mil quinientos trece pesos (\$562.215.965.513) en las etapas de atención para hogares que pertenecen a los diferentes grupos étnicos, tal y como se describe en el siguiente cuadro:

**Tabla 12.9**  
**Tipo de Ayuda Humanitaria – Grupo Étnico**

<b>ETAPA</b>	<b>NEGRO, PALENQUERO, RAIZAL</b>	<b>GITANO(A) ROM</b>	<b>INDIGENA</b>	<b>TOTAL</b>
INMEDIATEZ	5.543.506.508		3.436.217.840	8.979.724.348
EMERGENCIA	59.277.406.611	325.017.633	30.117.394.375	89.719.818.619
TRANSICIÓN	366.283.605.299	10.809.068.456	86.423.748.791	463.516.422.546
<b>TOTAL</b>	<b>431.104.518.418</b>	<b>11.134.086.089</b>	<b>119.977.361.006</b>	<b>562.215.965.513</b>

Fuente: UARIV

Como se observa, la información entregada corresponde a presupuesto ejecutado, toda vez que en el presupuesto de la UARIV, entre los años 2012 y 2015, no se han apropiado recursos con destinación específica para atención humanitaria inmediata, de emergencia y transición, que se ejecuten con base en programas diseñados con enfoque diferencial y consultados en los espacios de concertación.

Por lo anterior, la UARIV ha señalado que los recursos para la entrega de atención humanitaria inmediata, de emergencia y transición (para población desplazada), son solicitados a través del proyecto de inversión "PREVENCIÓN ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA A NIVEL NACIONAL 2014-2018", lo que constituye un monto global, del cual las Dirección Técnica correspondiente ejecuta según criterios subjetivos, basados en la transversalidad del Modelo, y que generalmente no atienden al enfoque étnico establecido.

Es importante advertir que únicamente para las comunidades indígenas se solicitó un presupuesto específico en el referido proyecto para el año 2016, destinado a la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición a las comunidades indígenas que asciende a veinte mil millones de pesos (\$20.000.000.000)

La manera como la UARIV estimó este valor es base la información del RUV, según la cual el 2.7% del total registrado corresponde a población indígena, y por tanto asumió que el 2.7% del total del presupuesto debe ir dirigido a la entrega de la atención humanitaria para comunidades indígenas.

Para la atención de las comunidades negras-afrocolombianas y Rrom, se utilizan los recursos solicitados de manera general en el proyecto de inversión, arriba señalado, lo cual no corresponde con el espíritu del Decreto Ley 4635 de 2011.

## 12.8 Conclusiones

Teniendo en cuenta la información disponible sobre asistencia y atención diferencial, se puede evidenciar que en esta materia el grado de cumplimiento institucional frente a este modelo de atención ha registrado pocos avances, pues las respuestas de las entidades locales muestran que en la mayoría de casos las víctimas pertenecientes a estos grupos étnicos vienen siendo atendidas en el marco de los parámetros establecidos por la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, estatuto legal que se aplica a las víctimas pertenecientes a sectores de población no étnica como comunidades campesinas, colonos y otros.

Preocupa a la PGN que la incorporación del enfoque diferencial étnico sea más una argumentación formal, dado que la naturaleza del modelo transversal al interior de la entidad podría conllevar al desconocimiento de principios constitucionales como el de diversidad étnica de la nación y derechos fundamentales como la obligación de consulta previa y el desarrollo de medidas colectivas con base en especificidades, que constituyan un verdadero enfoque diferencial étnico, toda vez que los procesos y la oferta, están diseñados para la población víctima en general.

Para implementar el enfoque étnico se recomienda crear y adecuar la institucionalidad señalada en los Decretos – Ley, lo que implica establecer con claridad las funciones de las dependencias que intervienen en los procesos de concertación, diseño e implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación, así como las instancias de coordinación y articulación interinstitucional para hacer más eficaz de la política pública.

Finalmente, se reitera la preocupación en el sentido que las entidades a cargo de la prestación de la atención y asistencia humanitaria, puedan estar implementado los procedimientos de forma inadecuada, ya que se ha evidenciado la ausencia de modelos, rutas, instrumentos, protocolos o procedimientos que desarrollen el enfoque étnico, persistiendo en brindar estas medidas bajo los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*

Defensoría del Pueblo - OIM, 2015. Protocolo de acompañamiento de los procesos de consulta previa de los PIRC

DNP, 2011. CONPES 3712 de 2011. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.

DNP, 2012. CONPES 3726 de 2012. Lineamientos, Plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

DNP, 2014. Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) 2014

DNP, 2015. Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) 2015

Mesa de Conversaciones, 2016. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) 2014

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) 2015

Tercer Informe al Congreso. Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas 2015.

### **Normatividad:**

Constitución Política de Colombia

OIT (1989). Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales. Artículo 14.

Ley 21 de 1991

Ley 1448 de 2011

Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011

Decreto 1397 de 1996

Decreto 4800 del 2011

Decreto 2333 de 2014

Decreto 1066 de 2015

Resolución No. 0758 del 21 de noviembre del 2014

Sentencia 007 de septiembre 2014 del Tribunal Superior de Antioquia, a favor de los indígenas Embera Katío del resguardo del Alto Andágueda

Sentencia No. 071 del 01 de julio de 2015. Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán.

Sentencia 010 de abril de 2016 del Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, a favor de las comunidades del resguardo Embera-Dobida Dogibi, territorio ancestral Eyáquera

Corte Constitucional, 2014. Auto 073 de 2014

## ANEXOS

### 1. Anexo reservado

LA REPARACIÓN COLECTIVA ÉTNICA. PROTOCOLIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIÓN COLECTIVA DEL PUEBLO GITANO: EFICACIA DEL DERECHO A LA REPARACIÓN COLECTIVA ÉTNICA.

Observaciones frente al PIRC del Pueblo Gitano o Rrom.

Este PIRCPRK fue protocolizado el 9 de octubre de 2015 con varias aclaraciones hechas por la Defensoría del Pueblo como consta en el Acta de Protocolización. Algunas de tales salvedades fueron las siguientes:

- *“Sobre los criterios del establecimiento del monto de la indemnización colectiva, la Defensoría del Pueblo identificó que no hubo como lo mandata el Decreto una concertación previa de los criterios mediante los cuales se haría la reparación colectiva”.*
- *“Afirma que el Mineducación no respondió a las acciones puntuales derivadas de la caracterización del daño del Pueblo Rrom”.*

Respecto a la primera salvedad, para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decreto Ley es claro que el artículo 78 del Decreto 4634 de 2011<sup>146</sup> señala que los montos y criterios para fijar la indemnización colectiva debían ser concertados en el escenario de la consulta previa, lo cual en este caso y en ninguno de los otros 2 PIRC protocolizados se ha dado<sup>147</sup>, toda vez que la UARIV de manera autónoma y bajo criterios arbitrarios elaboró y divulgó unos “LINEAMIENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE LA MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN COLECTIVA POR VÍA ADMINISTRATIVA PARA SUJETOS ÉTNICOS DE REPARACIÓN COLECTIVA”.

Por lo anterior la Comisión remitió a la UARIV el 2 de julio de 2015 requerimiento con el radicado No. 40120-0574 mediante el cual le solicitó a esta entidad ajustarse a lo establecido en los Decretos Ley étnicos en relación con el establecimiento de los montos y los criterios para definir la indemnización colectiva étnica. No obstante, en respuesta se recibieron con posterioridad nuevamente los lineamientos en el mes de agosto y luego en el mes de octubre sin tener en cuenta ninguna de las solicitudes y recomendaciones que se le habían hecho por parte de esta Comisión desde el mes de julio de 2015. (Se adjunta copia del Oficio y de los lineamientos en sus 3 versiones).

---

<sup>146</sup> *“Los criterios para determinar los montos de las indemnizaciones colectivas se definirán en los procesos de consulta previa de los PIRPRK y deberán responder de manera adecuada a las prioridades, programas y planes que se identifiquen para lograr una reparación integral del pueblo Rrom y sus Kumpaño”.*

<sup>147</sup> Artículo 114 del Decreto Ley 4633 de 2011.

Por anterior, es claro para esta Comisión que los montos establecidos por concepto de indemnización colectiva étnica como medida de reparación, fueron inconsultos, vulnerando derechos de las comunidades étnicas tales como el derecho a la consulta previa, a la participación y en últimas a la reparación integral colectiva. Para el caso del Pueblo Gitano el monto de la indemnización colectiva ascendió a un total de DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS (\$234.000.000), es decir que aproximadamente a cada Kumpaňy le correspondería un valor de algo más de VEINTE MILLONES DE PESOS para fortalecer su proyecto de vida.

Frente a este pequeño monto se ha consultado en reiteradas oportunidades y en distintos momentos a la UARIV, qué considera esta entidad que una comunidad pueda realizar con este valor. Las respuestas son aún más desconcertantes que el propio monto. Entiende la UARIV que esta es la base para impulsar un proyecto que previamente ha sido perfilado con la comunidad (con el apoyo del Ministerio de Industria y Comercio y otras entidades del sector), pero que las demás entidades deberán aportar recursos para hacer del mismo un proyecto sostenible en el tiempo y una real alternativa de reparación colectiva. Sin embargo en los escenarios de consulta previa de los PIRC el tema de la inexistencia de presupuesto para atender la reparación colectiva de las víctimas étnicas fue la regla general.

En relación con el actuar negligente y desinteresado del Ministerio de Educación Nacional – MEN- frente a las necesidades en materia de reparación colectiva planteadas por el Pueblo Gitano y por los otros 2 sujetos colectivos étnicos cuyos PIRC ya fueron protocolizados<sup>148</sup>, esta Comisión plantea una alerta frente a esta entidad y la necesidad de que se sensibilice a la misma para que comprenda y conozca las obligaciones que por los decretos ley de víctimas les han sido asignadas. Sorprende el hecho que esta entidad cuenta con un Equipo de Atención Educativa para Grupos Étnicos, y que algunas de sus acciones dirigidas a esta población no son validadas por la misma como ocurrió con el Pueblo Gitano.

La Comisión Nacional de Dialogo (CND) como instancia decisoria del Pueblo Gitano, no aceptó la propuesta del MEN de socializar los lineamientos “SICHARAV MUGE SHAVE O ZAKONO TE TRAÍN SAR RROM AI TE AN SHINDE AN DE KUMPEÑY”, documento que según el MEN contiene el enfoque de educación intercultural desde los usos y costumbres del Pueblo Rrom con las Entidades Territoriales Certificadas, donde están ubicadas las Kumpaňy, en tanto manifiestan que dicho documento no se ha validado el documento con el pueblo Rrom. De igual forma el MEN manifestó no poder contratar o vincular al proceso de socialización a miembros del Pueblo Rrom para realizar la debida sensibilización cultural, e informó que

---

<sup>148</sup> Para el caso del PIRC del Cabildo Indígena de Kite Kiwe en el Acta de Protocolización se advirtió lo siguiente: *“La Defensoría del Pueblo y la comunidad manifiestan preocupación frente al compromiso con el Ministerio de Educación Nacional ya que no se presentó en las reuniones de pre-acuerdo, solicitan que este Ministerio se compromete con este proceso”*.

tampoco podía expedir circular a las secretarías de educación para la incorporación de los lineamientos. En últimas no hubo acuerdo con el MEN en el marco del PIRCPRK.

Ahora bien a continuación se desarrollarán algunas otras críticas y análisis frente al proceso de consulta previa de este PIRC y su protocolización, ejemplificando con el fin de ilustrar de mayor y mejor manera al lector frente a los planteamientos que hace la Defensoría del Pueblo en el presente informe.

#### Observaciones de forma y de fondo con incidencia directa en el ejercicio del derecho a la reparación colectiva étnica.

En la Matriz de Acuerdos del PIRC del Pueblo Gitano se señala que el *“Min. Trabajo aportará el recurso profesional, en la medida de lo posible, para el desarrollo de las jornadas de formación con la participación de la fuerza pública, las alcaldías y entidades territoriales. Así mismo se realizará un concepto sobre la cosmovisión y el ámbito laboral presente de la población gitana”*, y más adelante advierte que la Alcaldía de Sampúes *“manifestó disposición para conversar con el Ministerio de Vivienda para los proyectos de urbanización”*.

Afirmaciones como estas no pueden hacerse ni quedar registradas en los documentos base de la reparación colectiva en la medida que el mensaje que la entidad coordinadora y garante del derecho fundamental a la consulta previa debe enviar es que los Decretos Ley étnicos impusieron obligaciones a todo el Estado, las cuales deben ser cumplidas, así esto requiera de un proceso de adecuación institucional y de ajustes presupuestales.

Para la Defensoría lo anterior no resulta de recibo en la medida que la reparación colectiva de los grupos étnicos y todo lo que ésta implica constituye un derecho reconocido por el Estado colombiano, y no es ni un favor, ni un actuar basado en las buenas intenciones y voluntades institucionales, todo esto resulta irrespetuoso y desconocedor de los derechos de esta población.

De otra parte, algunos de los verbos más utilizados en la concertación de “acciones reparadoras”, son los siguientes: *“gestionar”, “articular”, “revisar”, “agenciar”, “oficiar”, “realizar acercamiento”, “revisar la implementación”, “tramitar”, “implementar”, “desarrollar la viabilidad”,* y acciones como: *“presentará el proyecto”, “se generará”, “pendiente reunión”, “articulación de programas”, “se debe promover”, “publicará”, “propondrá”, “seguimiento”, “sensibilización”, “incidencia”, “coordinarán”, “intercederán”, “se generarán”, “se compromete a apoyar”, “asesorará”, “acercamientos”,* entre otras.

Las consecuencias de esto es que no se han logrado acordar acciones concretas y claras que reparen los daños de estas colectividades, sino meras gestiones o acciones de trámite para el logro ahí sí de acciones que efectivamente respondan a las exigencias que en materia de reparación colectiva han planteado estos sujetos colectivos étnicos. Algunos ejemplos de esta situación en el PIRC del Pueblo Gitano o Rrom, son los siguientes:

Los compromisos asumidos por entidades como el Ministerio del Interior, la UARIV, la ANTV, y el Ministerio de Trabajo.

Ministerio del Interior: *“se compromete a adelantar gestiones y acciones pertinentes con las entidades territoriales para que en los municipios y ciudades en los que se encuentran las Kumpaño se puedan adelantar estos días de celebración”.*

UARIV: A través del *“Equipo de Garantías de No Repetición, se realizará incidencia en el comité de prevención y protección”.*

ANTV: *“Garantiza la emisión de mensajes institucionales que le presente cualquier entidad. Plantea que se pueda realizar una articulación interinstitucional de estrategia comunicativa. Se recoge la propuesta de establecer una estrategia comunicativa entre todas las entidades comprometidas en el PIRCPRK para que se pueda producir el mensaje a pasar”.*

Ministerio del Trabajo: *“puede realizar sus aportes en ésta estrategia articulada en el 2017, con los procesos de formación, una vez surta la reunión entre Incoder, Min. Agricultura y las Alcaldías de cada lugar en el que se encuentren las Kumpaño”.*

En las matrices de acuerdos de los 3 PIRC protocolizados a la fecha, hay un denominador común que consiste en el hecho de que frente a las acciones concertadas (las cuales como se ha referido hasta ahora en el presente documento en su mayoría son meras gestiones) no se informa de qué manera las mismas se llevarán a cabo, ni mucho menos en cuánto tiempo. Algunos ejemplos de ello son los compromisos asumidos por distintas entidades en los términos en que quedaron consignados en la matriz de acuerdos las cuales se anexan al presente Informe.

De otra parte, no se especificó en estos PIRC el presupuesto disponible por cada entidad para llevar a cabo la acción comprometida, específicamente frente a las acciones que fueron desarrolladas como una actividad concreta a realizar, pues frente a las gestiones o trámites el hecho de que no se cuente con presupuesto para estas es un poco más comprensible. En el PIRC del Pueblo Gitano o Rrom frente a la medida de reparación de Garantías de No Repetición, el Min. TICS afirmó que *“el presupuesto se establece una vez se definan los alcances de las actividades que nos permitan cumplir con cada uno de las acciones planteadas”.*

En el mismo sentido, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se compromete a articularse *“al proceso desarrollado por el INCODER, por lo que propone como plan de trabajo: 2016: Formación y acompañamiento para los proyectos productivos agrícolas. Apego a las normas técnicas del ICA para la comercialización de especies y el cultivo de materias primas de origen vegetal. 2017: Formación y acompañamiento en el plan productivo definido y perfil del terreno. 2018: Seguimiento y acompañamiento en el proyecto productivo agrícola”.* En esta acción concertada tampoco se indica con qué recursos se cumplirá este plan de trabajo propuesto por el Ministerio de Agricultura, lo cual pone en evidencia que

éste y muchos otros compromisos quedaron sin piso al momento de hacer exigible su cumplimiento.

En el PIRC del Pueblo Gitano el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones -Min. TIC- en relación con la medida de reparación de Garantías de No Repetición asumió un compromiso en los siguientes términos: *“Toda vez que el Ministerio del Interior ya ha notificado a MINTIC el nombre de los representantes a nivel nacional del Pueblo Rrom se ha establecido coordinar un encuentro institucional con dichos representantes a fin de poder concertar y establecer el plan de trabajo respectivo”*. Lo anterior es un ejemplo que corrobora el hecho de que los PIRC constituyen planes de trabajo de las entidades, y no acciones reparadoras acordadas tras una concertación en el marco de un proceso de consulta previa, con las penosas consecuencias que este hecho tiene en relación con la garantía y eficacia de este derecho fundamental.

En relación con el derecho al territorio y correspondiente titulación colectiva de las tierras a favor de las comunidades étnicas - varias acciones reparadoras concertadas dependen de dicha titulación- en el PIRC del Pueblo Gitano se encuentran algunos ejemplos al respecto. Cuando el Ministerio de Cultura como medida de Satisfacción *“se compromete a la dotación de la casa de la cultura, una vez se cuente con el predio y sí es necesario también con la construcción”*, o cuando el DPS señaló lo siguiente: *“(…) La entidad fortalecerá las unidades productivas gitanas en el marco del programa de Emprendimiento. Previamente se requiere el censo del Ministerio del Interior, la caracterización del perfil económico del Ministerio de Comercio y el cumplimiento de los requisitos dispuestos por el programa de la entidad (…)*”.

De otra parte, resulta relevante hacer algunos comentarios sobre el derecho al territorio del Pueblo Gitano el cual va más allá del concepto y garantía del derecho a una vivienda digna, derecho que en el proceso de concertación del PIRC cobró un significado e importancia diferente, toda vez que habiendo cambiado su forma de vida y prácticas sociales, económicas y culturales a causa del conflicto armado, sus demandas territoriales y de vivienda deberán ser atendidas desde otra óptica, llegando al punto de realizarse exigencias de reforma y/o expedición de normas legales al respecto.

Esta situación fue ampliamente desarrollada en el documento de caracterización de daños y afectaciones elaborado por el Pueblo Gitano en el marco del proceso de concertación de su PIRC, el cual se tituló *“HERIDAS EN EL ALMA DE LA ETNICIDAD GITANA, CARACTERIZACIÓN DEL DAÑO PROPUESTA MEDIDA DE ARMONIZACIÓN COMUNITARIA”*. En dicho documento frente a este tema se señaló lo siguiente:

*“(…) Los daños y afectaciones operan en cadena, que empieza y termina en la órbita subjetiva y en la reproducción cultural. En conversatorio con La Unión Romaní, se desprende que las afectaciones a raíz del cambio de patrón de itinerancia, en consecuencia, cambia el patrón de asentamientos, y la precarización económica por la disminución en las actividades económicas. El semisedentarismo conlleva un mayor relacionamiento con el Estado, en busca de un reconocimiento real y efectivo*

de sus derechos. “El estigma y la discriminación ha sido un factor histórico de debilitamiento de la identidad étnico-cultural del Pueblo Rrom. Cuando el conflicto armado afectó directamente a los patrigrupos familiares, la kumpania vivió un periodo de precarización económica que duró por varios años”.

Por eso se acude a una mirada a ese mundo mágico gitano desde su estética, desde las vivencias en otros países, en otros entornos, amplía el enfoque psicosocial, en lo psicocultural, en el cosmopolitismo gitano y les permite, a las Kumpañy colombianas, una autorreferenciación, porque se trata de su propia cultura en su expresión diversa, para nutrir la caracterización local de cada una de las Kumpañy, asentadas en Colombia, desde una subjetividad ampliada, sin perder de vista que el eje central de las afectaciones y violencias, en Colombia, tiene que ver con el cambio en los patrones tradicionales de su modelo cultural itinerante. **El cambio en su concepción práctica de territorialidad (...)**”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Con ocasión de lo anterior, en el PIRC del Pueblo Gitano éste solicitó como medida de reparación de los derechos territoriales que: “Cada kumpania acceda a un proyecto de vivienda familiar ubicado en una urbanización gitana. Un barrio o conjunto para los gitanos: con el cual se garantizan condiciones para la protección y preservación de la cultura Rrom, del idioma y sus tradiciones. Las casas deberán construirse de acuerdo a las costumbres: amplias, con grandes espacios o zonas comunes para poder albergar a las visitas los demás patrigrupos, con los baños distantes de la casa, con cocinas amplias, entre otros. Al ser un conjunto se facilita que el idioma se practique con mayor naturalidad y frecuencia”.

Frente a esta solicitud las entidades competentes, concretamente el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras –ANT- se comprometió “a requerir la viabilidad por parte del Ministerio del Interior, Hacienda y Crédito Público y Min. Agricultura como cabeza de ese sector, para la creación del Marco Normativo que permita el acceso a tierras colectivas al Pueblo Rrom, que facilitará el acceso a proyectos productivos y otras disposiciones”. Y en cuanto se refiere a la Medida de Reparación de Indemnización Colectiva, el compromiso de esta entidad fue que “(...) Una vez se obtenga claridad y viabilidad sobre el marco normativo que se debe seguir a fin de atender a la población Rrom, se trabajará kumpania por kumpania sobre los planes agrícolas y productivos, siempre y cuando sea en zona rural. El marco legal se gestionará en 2016, para iniciar la implementación en el segundo semestre de 2017 (...)”.

En síntesis, frente al derecho al territorio o derecho a la vivienda digna y respetuosa de sus prácticas culturales, sociales y económicas, los retos para la institucionalidad son muy grandes, pues como los gitanos mismos afirmaron en el proceso de concertación del PIRC, no basta con que les sea construidas o entregadas unas viviendas de interés social, pues ello no está reconociendo y respetando sus tradiciones y prácticas culturales, ni mucho menos contribuyendo a la pervivencia de este pueblo y supervivencia en condiciones dignas. Así las cosas, la institucionalidad deberá trabajar comprometidamente en la creación de una política pública que cobije la protección de estos derechos del Pueblo Gitano, o en la adecuación de lo existente.

De otra parte, al revisar los compromisos que asumen las distintas entidades en el marco de los procesos de consulta previa de los PIRC, en general “ofrecen” servicios que hacen parte de los programas propios de la oferta tradicional de la entidad. Es decir que en muchos casos aún no hay oferta adecuada para atender las necesidades particulares de las víctimas en materia de reparación colectiva, sino que sus requerimientos se están adecuando a la oferta institucional que ya existe. Lo anterior resulta contrario a los mandatos normativos relacionados con la población étnica víctima del conflicto armado que exigen una adecuación institucional de las entidades y de sus programas.

En el PIRC del Pueblo Gitano un ejemplo de ello se presenta cuando Bancóldex afirmó lo siguiente: *“Teniendo en cuenta que la oferta de Bancóldex es crédito para fortalecimiento de la actividad productiva o empresarial y el acceso a los recursos es por demanda, Bancóldex, además de la promoción permanente de su portafolio con la red de entidades financieras que pueden canalizar los recursos de crédito en convenio con la UARIV, se articulará con el Ministerio de Comercio para informar, orientar y direccionar al empresario interesado en crédito, que cumpla las condiciones de la línea vigente de crédito en convenio con la UARIV, para que realice la solicitud de recursos de crédito a la entidad financiera más adecuada, según el perfil empresarial”.*

Finalmente, es claro que dentro de un proceso de consulta previa es viable que existan desacuerdos entre las partes, como en el caso del PIRC del Pueblo Gitano en el que no hubo acuerdo con el MEN<sup>149</sup> ni con el CNMH<sup>150</sup>, actuar que resulta ser más honesto por ambas partes –comunidad y Gobierno- que dejar muchas “acciones reparadoras” consignadas en términos vagos y con pocas herramientas para exigir su cumplimiento. No obstante frente a la competencia legal del MEN en el marco de los Decretos Ley étnicos<sup>151</sup>, para la Defensoría del Pueblo resulta pertinente llamar la atención a esta entidad y las demás del SNARIV que a la fecha no tienen claridad sobre sus competencias legales frente a las víctimas del conflicto armado. En otros términos, si bien es cierto es posible que no existan acuerdos frente a solicitudes concretas de las comunidades realizadas en el marco de los procesos de consulta

---

<sup>149</sup> En la Matriz de Acuerdos quedó establecido dicho desacuerdo en los siguientes términos: *“El Min. Educación. La Comisión Nacional de Dialogo (CND) no aceptó la propuesta de MEN de socializar los lineamientos “SICHARAV MUGE SHAVE O ZAKONO TE TRAÍN SAR RROM AI TE AN SHINDE AN DE KUMPEÑY”, documento que contiene el enfoque de educación intercultural desde los usos y costumbres del Pueblo Rrom con las Entidades Territoriales Certificadas, donde están ubicadas las Kumpanias”, en tanto manifiestan no se ha validado el documento con el Pueblo Rrom. De igual forma el MEN manifestó no poder contratar o vincular al proceso de socialización a miembros del Pueblo Rrom para realizar la debida sensibilización cultural y que tampoco podía expedir circular a las secretarías de educación para la incorporación de los lineamientos. NO HAY ACUERDO”.*

<sup>150</sup> *“NO ACUERDO. Centro de Memoria Histórica: La Comisión Nacional de Dialogo (CND) manifiesta que no participaran en el espacio de la museo de memoria en tanto no todos están de acuerdo con esa forma de visibilización. Sin embargo se ratifica que continuarán trabajando con el Centro de Memoria Histórica en los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo”.*

<sup>151</sup> Artículos 44, 65, 86, 122, 128, entre otros del Decreto Ley 4633 de 2011, artículos 62, 67, 79, 87, 92, entre otros del Decreto 4634 de 2011, y los artículos 52, 83, 87, 94, 98, entre otros del Decreto 4635 de 2011.

previa de los PIRC, también lo es que independientemente de ello todas las entidades del Estado tienen obligaciones legales que atender frente a la población víctima.

### Estado de avance en la implementación de los PIRC

El pasado 11 de julio la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas requirió a la UARIV y a la URT mediante los oficios con número 40120-0374 y 40120-0375 respectivamente, en los que les solicitó la siguiente información:

A la UARIV:

- *“Copia de los Planes de Reparación Integral Colectivos –PIRC- concertados con: el pueblo Rrom o Gitano, el Cabildo Indígena de Kite Kiwe (Timbio – Cauca), y el Consejo Comunitario de Guacoche (Cesar). Se solicitan las matrices en las que reposan los acuerdos a los que se llegó finalmente y los cuales fueron el insumo para la protocolización.*
- *Copia de las resoluciones mediante las cuales se protocolizaron estos 3 PIRC.*
- *Copia de las resoluciones mediante las cuales se aprobó el monto por concepto de indemnización colectiva para estos 3 sujetos colectivos étnicos.*
- *Informar las entidades que no participaron en las distintas jornadas de discusión y concertación previo a la protocolización de estos 3 PIRC referidos, y de las que a pesar de participar no se comprometieron en debida forma. Se tiene conocimiento de que unas de las entidades inasistentes fueron el Ministerio de Educación Nacional, y en cierta medida el Ministerio de Salud, pero se necesita certeza de ello.*
- *Señalar cómo fue el proceso de articulación en el marco de la ruta de reparación colectiva étnica con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en cumplimiento de lo establecido en los Decretos Ley Étnicos<sup>152</sup>, concretamente en relación con la realización conjunta de la caracterización integral de los daños y afectaciones correspondientes a los sujetos colectivos étnicos de los 3 PIRC protocolizados a la fecha.*
- *En caso de que lo anterior no haya sido posible por distintas razones, como por ejemplo porque no se logró la articulación en los términos establecidos en los Decretos*

---

<sup>152</sup> Al respecto los Decretos Ley Étnicos señalan lo siguiente: “**CARACTERIZACIÓN INTEGRAL DE DAÑOS Y AFECTACIONES.** Con los objetivos de formular e implementar los PIRCPCI y/o llevar a cabo el proceso de restitución territorial, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, realizarán conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad indígena, solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales” (artículo 139 del Decreto 4633 de 2011) - “**CARACTERIZACIÓN DE DAÑOS COLECTIVOS E IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES ESPECÍFICAS.** Durante la fase de preconsulta del PIRC, se llevará a cabo un proceso de caracterización conjunta de los daños colectivos en el cual participarán delegados de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las autoridades propias y de la Comunidad en consulta. Además, podrán concurrir los consultivos nacionales y departamentales” (Artículo 105 del Decreto 4635 de 2011).

*Ley, por favor informar las acciones correctivas que al respecto se han dispuesto por parte de la UARIV para en adelante cumplir con el mandato normativo.*

- *De cada uno de los 3 PIRC protocolizados a la fecha informar el **estado de avance en la implementación de los mismos**, señalando frente a cada una de las acciones reparadoras relacionadas con alguna de las medidas de reparación colectiva, y señaladas en las matrices de acuerdos, lo que efectivamente se ha realizado, realizando las observaciones y comentarios del caso.*
- *Así mismo, se le solicita advertir las barreras y/o dificultades que en la etapa de implementación de cada uno de estos 3 PIRC se han presentado, describiendo la situación, indicando la entidad con la cual se ha presentado la dificultad o traba, y demás información que resulte pertinente y conducente para la implementación de las acciones defensoriales que correspondan”.*

A la URT:

*“(…) resulta pertinente para esta Delegada conocer **cuál fue el proceso de articulación en el marco de la ruta de reparación colectiva étnica con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** en cumplimiento de lo establecido en los artículos de los Decretos Ley Étnicos referidos anteriormente, concretamente en relación con la realización conjunta de la caracterización integral de los daños y afectaciones (al derecho al territorio) correspondientes a los sujetos colectivos étnicos de los 3 PIRC protocolizados a la fecha, los cuales a saber son: el pueblo Rrom o Gitano, el Cabildo Indígena de Kite Kiwe (Timbio – Cauca), y el Consejo Comunitario de Guacoche (Cesar). Se requiere que se precise cómo fue la participación de la URT en estos 3 procesos, y qué acciones reparadoras relacionadas con la restitución de derechos territoriales quedaron establecidas en el PIRC protocolizado de cada uno de estos 3 sujetos colectivos étnicos, de ser ello procedente (...)”.*

En respuesta al requerimiento la UARIV mediante el Oficio No. 201643029506931 de fecha 19 de julio de 2016, de la cual se adjunta copia al presente Informe, contesto varias de las solicitudes, y al respecto se hará alusión a algunos temas que para la Defensoría resultan relevantes.

En el Protocolo de Acompañamiento Defensorial de los Procesos de Consulta Previa de los PIRC elaborado por la Defensoría del Pueblo respecto a las medidas administrativas advirtió que son *“(…) aquellas decisiones proferidas por el conjunto de entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, en ejercicio de su función administrativa, por la que se entiende el conjunto de actividades que a diario deben realizarse para satisfacer el interés general y alcanzar el bienestar de los ciudadanos. Es decir, que una medida administrativa es una manifestación de la voluntad estatal, concretamente de la Rama Ejecutiva del Poder Público, que según el Artículo 188 “El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos (...)”.*

Por lo cual para la Defensoría es claro que así los Decretos Ley étnicos no estén ordenando que para emitir los PIRC deba hacerse a través de un acto administrativo, en términos de la UARIV “(...) *Los Decretos Ley Étnicos establecen que se deben elaborar estos PIRC garantizando el derecho fundamental, pero no establecen que se deba emitir un acto administrativo por parte del Estado colombiano para tal fin (...)*”, en últimas las actas de protocolización de las cuales hacen parte las matrices de acuerdos constituyen decisiones y manifestaciones de voluntad de las entidades que hacen parte del poder ejecutivo y que acompañan al Gobierno Nacional en su gestión. Por supuesto el hecho de que estos documentos constituyan verdaderos actos administrativo permitirá su exigibilidad por otras vías jurídicas, lo cual daría aún más seriedad a estos procesos y a las entidades competentes.

Más adelante en la respuesta informa la UARIV las entidades que en cada uno de los 3 procesos no participaron o no se comprometieron en debida forma, las cuales para el caso del PIRC del Pueblo Gitano o Rrom fueron las siguientes:

- Ministerio de Educación Nacional –MEN-
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo

De otra parte, en relación con el estado actual de implementación del PIRC del Pueblo Gitano o Rrom informó la UARIV algunos avances frente a los cuales se harán los siguientes comentarios.

Informa que se expidió la Resolución No. 00448 del 17 de mayo de 2016 para 9 Kumpaño y de las 11, pues Girón y Cúcuta “*manifestaron por escrito su decisión de no participar hasta que el proceso de indemnizaciones individuales estuviera al día*”.

Para la Defensoría del Pueblo no resulta comprensible por qué si la Resolución se expidió en el mes de mayo de 2016 solamente hasta mediados y finales del mes de agosto de 2016 se inició con el proceso de notificación de esta resolución a cada una de las Kumpaño. Esta tardanza impacta de manera negativa el ejercicio del derecho a la reparación colectiva concretamente en materia de indemnización, en la medida que con este recurso, a pesar de lo pequeño, se pretende impulsar el proyecto que fuere perfilado para cada Kumpaño.

De otra parte, señala que se han realizado diversas actividades (Jornadas de Intercambio (videoconferencias) sobre el enfoque psicosocial, “*Gestión con las entidades territoriales para la implementación del PIRCPRK. Acciones que requieren compromiso y ejecución en 2016*”), no obstante, no especifica el número de actividades realizadas, ni las fechas en que las mismas se llevaron a cabo, el impacto en materia de reparación, en si presenta la UARIV una información muy general y vaga.

Ahora bien en respuesta frente a la pregunta relacionada con las barreras y/o dificultades que en la etapa de implementación del PIRC del Pueblo Gitano o Rrom se habían presentado, informó en general las siguientes dificultades:

- *“el cumplimiento es lento, en tanto que la incorporación de las acciones en los presupuestos anuales de cada entidad no hicieron en el 2015 para que pudieran ejecutarse a lo largo del 2016”.*
- *“complicada relación con la Comisión Nacional de Dialogo, por las situaciones de irrespeto con funcionarios de varias entidades”.*

Lo anterior pone en evidencia que los análisis y observaciones realizados a lo largo de este capítulo por la Defensoría del Pueblo son corroborados por la propia UARIV, la cual desempeñó un rol muy relevante en el marco de los procesos de consulta previa de los PIRC, en los cuales pudo prever las (estas) dificultades o barreras que enfrentaría la reparación colectiva de estos sujetos, a pesar de ello, continuo con la protocolización sin detenerse en las consecuencias de fondo de ello. Ahora en la actualidad se enfrenta a la dificultad de avanzar en la implementación de planes incompletos, en los cuales muchas de las entidades no asumieron compromisos serios, frente a los cuales se pueda hacer un seguimiento exigente.

Finalmente, la URT mediante el Oficio No. URT-DAE-0131 de fecha 10 de agosto de 2016, con radicado No. DSC2-201605160 de fecha 16 de agosto de 2016, afirma que en el artículo 11 del Decreto Ley 4634 de 2011, se señala lo siguiente: *“(...) la ruta para la restitución de tierras de integrantes del Pueblo Rrom, enmarcándola en los procedimientos previstos en la Ley 1448 de 2011 con un carácter preferencial, por lo tanto, no se prevé la realización de caracterizaciones de afectaciones territoriales que deban ser elaboradas en articulación con la caracterización de daños necesaria para la construcción del PIRC, y que es competencia de la Unidad para las Víctimas (...)”*, y más adelante concluye que *“la Unidad de Restitución no ha realizado una intervención en alguno de los sujetos colectivos mencionados, por ello, no ha participado en la elaboración de su caracterización integral de afectaciones y daños”.*

## **2. Otros Anexos**

Ver en CD adjunto:

- *“LINEAMIENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE LA MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN COLECTIVA POR VÍA ADMINISTRATIVA PARA SUJETOS ÉTNICOS DE REPARACIÓN COLECTIVA”.* UARIV. Versiones de los meses de mayo, agosto y octubre de 2015.
- Copia del requerimiento de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo (Oficio No. 40120 – 0574 de fecha 2 de julio de 2015) a la UARIV en relación con los lineamientos para la indemnización colectiva.
- Actas de Protocolización de los 3 PIRC.
- Matrices de acuerdos de los 3 PIRC.

- Informes de seguimiento y acompañamiento de los enlaces étnicos de las defensorías regionales de Cesar y Cauca.
- Copias de los requerimientos a la UARIV y a la URT del 11 de julio de 2016.
- Copia del Oficio No. 201643029506931 de fecha 19 de julio de 2016 emitido por la UARIV.
- Copia del Oficio No. URT-DAE-0131 de fecha 10 de agosto de 2016, con radicado No. DSC2-201605160 de fecha 16 de agosto de 2016 emitido por la URT.
- Directriz de la UNP, del 1 de julio de 2015. MEM15-0009423.
- Nota de Seguimiento No. 001-2016.
- Oficio OFI16-00030063, del 18 de julio de 2016, Unidad Nacional de Protección.
- Oficio No. 40120-0334, del 16 de junio de 2016, Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Defensoría del Pueblo.
- Resolución 1085 de 2015.