

Octavo Informe de Seguimiento y Monitoreo

al Decreto Ley 4635 de 2011 para las Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales Víctimas del Conflicto Armado

Comisión de Seguimiento y Monitoreo
a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011

Bogotá, D.C., 20 de Agosto de 2020



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



DEFENSORÍA
DEL PUEBLO
COLOMBIA

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



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
PRONUNCIAMIENTO DEL REPRESENTANTE DE VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS NEGROS, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL	10
CAPÍTULO 1. PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACION DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALENQUERAS Y RAIZALES VICTIMAS	11
1.1 Consideraciones vigencia del decreto ley que inciden en los recursos para la atención integral.....	11
1.2 Presupuesto general para la política pública de víctimas 2016-2020.....	14
1.3 Ejecución de recursos en la vigencia 2019 UARIV.....	19
1.4 Indemnizaciones.....	24
CAPÍTULO 2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL	26
2.1 Coordinación Nación - Territorio para la implementación de los Decretos Leyes	31
2.2 Planeación y Gestión Presupuestal	34
2.3 Gestión de Información en el Registro.....	36
2.4 Prevención y Ayuda Humanitaria	37
2.5 Participación	39
2.6. Reparación Colectiva.....	40
CAPÍTULO 3. REGISTRO Y REPARACIÓN COLECTIVA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS DECRETO 4635 DE 2011.	46
3.1 Los sujetos colectivos étnicos y el modelo de reparación colectiva a diez años de expedición de los decretos Ley.	46
3.2 Estado actual de los procesos de reparación colectiva étnica	47
3.3 La consulta previa y los PIRC	50
3.4 Adecuaciones institucionales al modelo de reparación, resolución 3143 de 2019 Modelo de Gestión.....	52
3.5 La reparación colectiva y el acuerdo de paz.....	53
3.6 Los Consejos Comunitarios como Sujetos Colectivos de Reparación.....	55
CAPITULO 4. INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL COMUNIDADES NAPR	57



CAPÍTULO 5. BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 4635 DE 2011	65
5.1 BALANCE GENERAL DE LAS CIFRAS SUMINISTRADAS POR LA UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS -URT	68
5.1.1 Ámbito o etapa administrativa	68
5.1.2 Etapa judicial	74
5.1.3 Ámbito o etapa posfallo	78
5.2 Medidas de prevención y protección de territorios	82
5.3 Revisión de los aportes sustantivos de la restitución de derechos territoriales a la formalización de la propiedad colectiva	83
5.4 Grave situación de los derechos territoriales de las comunidades negras del Pacífico y en particular, el departamento del Chocó	85
5.5 Sobre la gestión de formalización, protección y restitución de derechos territoriales en el marco de la pandemia COVID-19	88
CAPÍTULO 6. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LA LIBERTAD INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFRODESCENDIENTES, RAIZALES Y PALENQUERAS.....	90
6.1 Protección y garantías de seguridad.....	90
6.2 Una mirada territorial a la prevención y protección individual y colectiva: El Andén Pacífico y el departamento del Cauca.....	92
6.3 Protección de autoridades y líderes de las comunidades NARP.....	98
6.4 Enfoque diferencial étnico y adecuación institucional	98
6.5 Enfoque diferencial étnico y adecuación institucional	99
6.6 Implementación de medidas de protección y la emergencia del Covid-19.....	100
CAPÍTULO 7. RETORNOS Y REUBICACIONES PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS	102
7.1 Parámetros normativos y jurisprudenciales de los retornos y reubicaciones para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.....	102
7.2 Propuesta protocolo de retorno y reubicación con enfoque diferencial de la UARIV. .	106
7.3 Inversión para la implementación de procesos de retorno y reubicación de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales.....	108
7.4 Inversión en retornos y reubicaciones de pueblos y comunidades negras y afrocolombianas en la vigencia 2019.....	111



7.5 Acuerdo Final de Paz y procesos de retorno y reubicaciones a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.....	114
7.6 Balance cualitativo sobre los casos priorizados en el Acuerdo Final para desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de territorios.....	115
7.7 Análisis de los indicadores PMI étnicos relacionados con retornos y reubicaciones. .	118
8. CONCLUSIONES.....	120
Sobre el presupuesto.....	120
Sobre la adecuación institucional.....	121
Sobre registro y reparación colectiva.....	121
Sobre la indemnización.....	122
Sobre los procesos de protección y restitución de derechos territoriales.....	123
Sobre la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad personal de los pueblos y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.....	127
Sobre los procesos de retorno y reubicación.....	128
9. RECOMENDACIONES.....	130
Sobre el presupuesto.....	130
Sobre la adecuación institucional.....	130
Sobre registro y reparación colectiva.....	132
Sobre indemnización administrativa.....	132
Sobre los procesos de protección y restitución de derechos territoriales.....	133
Sobre la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad personal de los pueblos y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.....	137
Sobre los procesos de retorno y reubicación.....	138

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Presupuesto apropiado para las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales por tipo de proyecto y vigencia (Cifras en millones de pesos) ...	16
Gráfica 2. Nivel de ejecución del Presupuesto apropiado para las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales por tipo de proyecto y vigencia.....	16
Gráfica 3. Estado de los Sujetos Colectivos Étnicos en el RUV.....	47
Gráfica 4. Estado de avance Reparación Colectiva Étnica.....	48
Gráfica 5. Estado de avance reparación colectiva NARP.....	49

Gráfica 6. Número de consultas previas para la formulación de PIRC instaladas en los años 2018 y 2019	52
Gráfica 7. Consolidado histórico asignaciones presupuestales por etnias para indemnización administrativa.....	57
Gráfica 8. Los doce departamentos con mayor número de solicitudes de restitución y/o protección de derechos étnico-territoriales	68
Gráfica 9. Solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales de comunidades negras.....	69
Gráfica 10. Principales departamentos con solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales, periodo 2019 – 2020	71
Gráfica 11. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras presentadas por año.....	75
Gráfica 12. Número de órdenes proferidas en los procesos de restitución de derechos territoriales de los consejos comunitarios Renacer Negro (Cauca) y Yurumanguí (Valle del Cauca)	79
Gráfica 13. Órdenes por entidad y estado de cumplimiento – sentencias de restitución de derechos territoriales de los consejos comunitarios Renacer Negro y Yurumangu	79
Gráfica 14. Entidades con órdenes de medidas cautelares de protección de comunidades negras.....	81
Gráfica 15. Municipios con medidas cautelares para la protección de derechos territoriales de comunidades negras	82
Gráfica 16. Cumplimiento de órdenes a cargo de la autoridad de tierras (hasta 2015 INCODER, en adelante ANT) por sentencia de restitución de derechos territoriales étnicos.....	84
Gráfica 17. Titulaciones colectivas de comunidades negras por año	85
Gráfica 18. Solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales de comunidades negras en el departamento del Chocó	86
Gráfica 19. Hectáreas de territorios de comunidades negra solicitadas en procesos de restitución de derechos territoriales. Información presentada por Dirección Territorial URT.....	86
Gráfica 20. Propuesta UARIV Protocolo para pueblos y comunidades étnicas.	106
Gráfica 21. Inversión en retornos y reubicaciones vs. inversión retornos de comunidades NARP - UARIV.....	109
Gráfica 22. Inversión en retornos y reubicaciones afrocolombianas - UARIV.....	109

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recursos por tipo de oferta de servicios	15
Tabla 2. Presupuesto asignado a proyectos exclusivos por subcomponente étnico	17
Tabla 3. Presupuesto de proyectos de inversión a población víctima NARP por entidad.....	17
Tabla 4. Presupuesto de inversión a población víctima por entidad y subcomponente étnico	18
Tabla 5. UARIV. Ejecución presupuestal de proyectos dirigidos a población víctima NARP. Vigencia 2019.....	19
Tabla 6. Acumulado de Indemnizaciones colectivas recibidas por comunidades NARP.....	24
Tabla 7. Impacto de acciones con entidades territoriales para la implementación de los Decretos Leyes Étnicos por parte del Ministerio del Interior.	32
Tabla 8. Cifras de Enfoque Diferencial - 2020 - RNI.	37



Tabla 9. Hechos victimizantes en 2020 para NARP (DP).....	37
Tabla 10. Distribución por etnias de giros de indemnización administrativa	58
Tabla 11. Indemnización a víctimas individuales de NAPR 2011 a 2020 por marco normativo.	58
Tabla 12. Indemnizaciones por rubro inversión en 2019 por departamento.....	59
Tabla 13. Indemnizaciones por rubro funcionamiento en 2019 por departamento.	60
Tabla 14. Indemnizaciones por rubro inversión en 2020 por departamento.....	62
Tabla 15. Indemnizaciones por rubro funcionamiento en 2019 por departamento.	63
Tabla 16. Territorios de comunidades negras con informe de caracterización adoptado entre 2019 y 2020 con corte junio 2020	73
Tabla 17. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras presentadas en 2019 y 2020 con corte a junio de 2020.....	74
Tabla 18. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras en sede judicial.....	76
Tabla 19. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras en sede judicial. Junio 2020.....	78
Tabla 20. Alertas tempranas 2019 - mayo 2020 población civil perteneciente a grupos étnicos	93
Tabla 21. Propuesta de la UARIV sobre la oferta institucional para pueblos y comunidades étnicas.....	107
Tabla 22. Víctimas NARP por hecho victimizante en la vigencia 2019.....	110
Tabla 23. Recursos asignados a entidades territoriales para los EEA destinadas a comunidades afrocolombianas 2019.	112
Tabla 24. Recursos invertidos en asistencia técnica a comunidades NARP- Vigencia 2019.	113
Tabla 25. Recursos invertidos en recursos y/o recursos para comunidades afrocolombianas - Vigencia 2019.....	114
Tabla 26. Casos priorizados en el Acuerdo Final de Paz.	116

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales de comunidades negras.....	70
---	----

ÍNDICE DE SIGLAS

AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CGR	Contraloría General de la República
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EEA	Esquemas Especiales de Acompañamiento
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
MAP	Minas Antipersonal
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz / Organización de Estados América
MUSE	Munición Sin Explotar
NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros.
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PMI	Plan Marco de Implementación.
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUV	Registro Único de Víctimas
SCE	Sujeto Colectivo Étnico
SCR	Sujetos Colectivos de Reparación
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
UNP	Unidad Nacional de Protección.
URT o UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas



INTRODUCCIÓN

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4635 de 2011 (CSMDL) presenta su octavo informe de balance a la implementación de la política pública de atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros (NARP).

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

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

Se evidencia que no se cuenta con un costeo específico de los recursos necesarios para la implementación de los Decretos Leyes y tampoco se ha provisto la adecuación institucional ordenada en este marco normativo. Únicamente 10% de los Planes Integrales de Reparación Colectiva étnicos se encuentran en implementación parcial, el 90% restante se hayan en etapas previas sin avances significativos; a la fecha solo han sido proferidas 2 sentencias de restitución de derechos territoriales de comunidades NARP, de las cuales el 68.4% de las órdenes se encuentran pendientes de cumplimiento; y solo el 1.98% de personas étnicas han sido indemnizadas. En general, los resultados de la implementación del Decreto Ley han sido insuficientes y preocupan a esta Comisión.

Para la CSMDL la sentencia C-588 de 2019, de la Corte Constitucional, se presenta como una oportunidad para revisar el estado de la implementación del Decreto Ley 4635 y realizar las adecuaciones institucionales y procedimentales que permitan superar bloqueos y fortalecer su implementación en armonía con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final. Esta revisión deben ser producto del diálogo entre los pueblos y comunidades NARP y el Gobierno Nacional, en el marco del espacio legítimo para ello, como lo es el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades NARP.

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



PRONUNCIAMIENTO DEL REPRESENTANTE DE VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS NEGROS, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL

El Decreto Ley 4635 de 2011, establece el marco normativo e institucional para la atención, asistencia, reparación integral, restitución de tierras y demás derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en armonía con la Ley 70 de 1993, ofreciendo herramientas administrativas y judiciales, y estableciendo mecanismos de participación tanto individual como colectiva, como también respetando y dignificando su cultura, existencia material, derechos ancestrales y culturales propios. Esto, para que las víctimas pertenecientes a esta población étnico-diferenciada, sean restablecidas en sus derechos de conformidad con la Constitución Nacional y la normatividad vigente, así como los Convenios internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, y que tienen carácter vinculante en lo referente a los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Hoy, nueve años después de la expedición del Decreto Ley 4635 de 2011, encontramos graves fallas estructurales en su implementación, en especial en los componentes de reparación integral y la incorporación del enfoque étnico para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; además de la carencia en la adopción de las medidas de prevención, protección y asistencia, con enfoque para las comunidades NARP víctimas del conflicto armado.

La mayor dificultad que se presenta es la resistencia por parte de las entidades territoriales que hacen parte del SNARIV, quienes continúan reproduciendo prácticas de discriminación y racismo, así como un considerable prejuicio y desconocimiento sobre el enfoque diferencial étnico que, al persistir, imposibilitan el goce efectivo de los derechos preceptuados en el Decreto Ley 4635 de 2011.



CAPÍTULO 1. PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACION DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, PALENQUERAS Y RAIZALES VICTIMAS

El Decreto Ley 4635, estableció su artículo 156 una vigencia de 10 años a partir de su promulgación, el 9 de diciembre de 2011. Respecto a su vencimiento, la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional falló a través de la sentencia C-588 de 2019, declarando inexecutable la expresión “*tendrá una vigencia de 10 años*”, tanto para la Ley 1448, como la de los Decretos Leyes 4433, 4434 y 4435 de 2011. La sentencia exhorta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, para que antes de la expiración de la vigencia de la Ley y los Decretos Leyes, se adopten las decisiones concernientes a su prórroga, de lo contrario se entenderá que los Decretos Leyes tanto como la Ley tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030. Actualmente cursa en el Congreso de la República un proyecto de ley para ampliar la vigencia de la Ley y los Decretos Leyes hasta por diez años

Se presenta en este capítulo un balance de los recursos ejecutados para la atención reparación integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado a través de la implementación de las medidas y disposiciones del Decreto Ley 4635 de 2011. El análisis aborda la coyuntura actual sobre la vigencia de este marco normativo y de sus implicaciones en materia presupuestal, así mismo se presenta los avances en el marco de la prórroga del Decreto Ley, el Plan de Choque acordado en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el respectivo costeo de los recursos necesarios para atender la población víctimas perteneciente a estas comunidades.

1.1 Consideraciones vigencia del decreto ley que inciden en los recursos para la atención integral

En el sentido que se entiende, hasta el momento, ampliada la vigencia del Decreto Ley, para una mayor efectividad de las acciones contempladas por este marco normativo, se requiere contar con un panorama cierto y depurado de los recursos necesarios para su implementación y para lograr la cobertura del universo de víctimas individuales y colectivas pendientes de atención y reparación integral. Se indagó a entidades clave del orden nacional, sobre el estado de estos temas, lo cual requiere de la provisión adecuada de recursos y procesos de gestión enmarcados en la eficiencia y la eficacia.

Costeo o proyección de los recursos necesarios para en la prórroga del Decreto 4635 de 2011



La UARIV informó que en coherencia a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”- el Gobierno Nacional entregará un balance de la implementación de la política y que para la renovación es necesario contar con la proyección del universo de víctimas, la definición clara de todas las medidas a las que puede acceder esa población y el costo para su implementación.

Al respecto, manifestó que, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, iniciaron un proceso que permitiría la actualización de los costos y las medidas de atención, asistencia y reparación de los Decretos Leyes; sin embargo, a la fecha no hay resultados en concreto.

Es preciso indicar que en el Conpes 3726 de 2011 sobre “*Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*” no fue incluido un costeo detallado de todas las medidas específicas de atención, asistencia¹ y reparación para los pueblos étnicos, respecto al universo de víctimas individuales y colectivas de estas comunidades.

En este sentido se solicitó al DNP que informara a la Contraloría General de la República (CGR) acerca de las acciones adelantadas para contar con dicho costeo de cara a la ampliación de los Decretos Leyes, entre ellos el 4635 de 2011, así como de las gestiones de alistamiento realizadas para la prórroga de este.

Respecto a la prórroga, el DNP manifestó que en el entendido de que existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional, para el Gobierno Nacional se entiende por prorrogado el Decreto Ley². La misma posición se manifestó por parte de la UARIV en la reunión institucional realizada por la Comisión de Seguimiento de los Decretos Leyes (CSMDL) el 8 de mayo de 2020³.

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

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

¹ En el Conpes 3726 se proyectaron recursos para educación, salud y generación de ingresos.

² Respuesta radicada por el DNP el día 29 de mayo de 2020 N. 20206000573251.

³ Reunión realizada el día 8 de mayo de 2020 a través de medios virtuales entre la CSMDL y Subdirección General de la UARIV.



- ❖ Fase 1: Análisis del gasto (Ejecutada): análisis detallado de los proyectos marcados bajo la política transversal de víctimas y desplazados.
- ❖ Fase 2: Estudio de costos (Ejecutada): mesas técnicas con las entidades ejecutoras del orden nacional para validar la información analizada en el banco de proyectos de SUIFP.
- ❖ Fase 3: Modelo de costeo y grandes apuestas (En proceso): Establecimiento de costos y de ajustes a la línea de política.

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

Como ejemplo de esta necesidad, puede tomarse el Conpes 3726 de 2011, en el cual se realizaron estimaciones generales sin incluir con especificidad los recursos que serían requeridos para la implementación de los Decretos Leyes, lo cual no permitió, en el proceso de implementación, que todas las entidades del SNARIV contaran con una apropiación de recursos enfocados en la atención de pueblos étnicos víctimas del conflicto armado. Esto significa la necesidad de realizar ejercicios particulares que tengan en cuenta las medidas diferenciales y los universos individuales y colectivos de los pueblos étnicos sujetos de atención, asistencia y reparación integral.

Plan de implementación acelerado del Decreto Ley 4635 de 2011

El plan de implementación acelerado, consiste en el establecimiento de un plan de trabajo concertado y participativo, entre las instituciones competentes de implementar la política pública de asistencia y atención a víctimas del conflicto armado pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras, cinco miembros representantes de la comisión VI del Espacio Nacional de Consulta Previa y dos miembros de la Mesa Nacional de Víctimas en coordinación con el Ministerio del Interior, lo anterior, con el fin de evaluar los avances, vacíos y obstáculos presentados durante la vigencia de los Decretos Leyes Étnicos, para poder implementar de manera eficiente, pertinente, adecuada y eficaz, las medidas establecidas en el Decreto Ley 4635 de 2011. Este plan, debe ser un esfuerzo conjunto entre las diferentes entidades del SNARIV, con competencia en el marco de implementación de medidas de asistencia, atención y reparación integral de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.



Respecto al acuerdo con las comunidades negras y afrocolombianas, se solicitó al DNP, informar sobre la elaboración del plan de implementación acelerado del Decreto Ley 4635 de 2011. Al respecto expresó que para la construcción de metas asociadas a los 239 acuerdos establecidos en el marco de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, incluidos en Capítulo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del “Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos”, se realizaron diversas jornadas de trabajo, entre el Gobierno nacional y la Comisión II del Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP); logrando obtener un avance de concertación de 232 indicadores, quedando 25 pendientes. Si bien esta tarea es importante en el marco del seguimiento a la consulta previa, lo mismo no da cuenta del diseño e implementación del Plan de implementación acelerada del Decreto Ley.

Por otra parte, la UARIV informó que la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV, viene avanzando en la construcción de las siguientes acciones:

- Documento previo que comprende los avances en la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 en relación con la UARIV.
- Propuesta de indicador: Plan de acción formulado para implementar las disposiciones del Decreto Ley 4635 de 2011.
- Asignación presupuestal de 500 millones de pesos, para el cumplimiento del compromiso de un espacio de concertación para el diseño, implementación y seguimiento a la implementación acelerada en la vigencia 2020.
- Reuniones preparatorias con la Oficina Asesora de Planeación para la presentación y asignación presupuestal y de proyectos de inversión, de conformidad a las competencias establecidas en las medidas de asistencia, atención y reparación integral para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Respecto a lo anterior, la CSMDL subraya la necesidad de coordinar los diferentes procesos señalados: ampliación de la vigencia del Decreto Ley 4635, el plan acelerado de implementación y el costeo de las medidas de acuerdo con la estimación del universo de víctimas, individuales y colectivos, pendientes de atención y reparación integral. Asimismo, se considera urgente tener avances concretos respecto al diseño del Plan de implementación acelerada del Decreto Ley.

1.2 Presupuesto general para la política pública de víctimas 2016-2020.

Desde el punto de vista del presupuesto público, la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal es beneficiaria directa e indirectamente con recursos de distintas fuentes.

Los recursos del SGP, financian servicios básicos a cargo de las Entidades Territoriales a la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal; sin embargo, estos también son dirigidos de manera general a la población, y no tienen un enfoque étnico. Por lo que, no es posible efectuar estimación adecuada por esta fuente, de los servicios subsidiados de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, y demás sectores financiados con estas transferencias.

Donde se pueden encontrar políticas específicas y focalizadas, con trazadores más elaborados es en el PGN; la cual se convierte en la principal fuente de financiación directa a las políticas públicas la atención y reparación integral de víctimas. En el presente apartado, se efectúa un análisis descriptivo para estos recursos, con base en la información reportada en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación⁴.

Respecto a los recursos de inversión provenientes del PGN, se efectuó una clasificación de proyectos identificados; por una parte, la inversión orientada exclusivamente a población NARP en condición de víctima; y de otro lado, aquellos proyectos con componentes dirigidos a estas comunidades, independientemente si son víctimas o no.

*Tabla 1. Recursos por tipo de oferta de servicios
(Cifras en millones de pesos)*

Vigente Política	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Exclusivo para Víctimas	168.286,5	220.949,5	150.328,4	174.781,3	137.150,6	851.496,2
Oferta General	68.637,6	94.921,6	115.369,8	255.840,6	253.045,3	787.814,8
Total general	236.924,1	315.871,1	265.698,1	430.621,9	390.195,9	1.639.311,0

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 30-04-2020.

En el periodo de 2016 a 2020, los recursos destinados a la oferta general de atención de la población de este pueblo étnico han venido teniendo más relevancia presupuestal, frente a los recursos programados para la atención integral a víctimas del conflicto. En efecto, el monto de recursos de proyectos de inversión, con componente exclusivo para la atención de víctimas de comunidades NARP, ha disminuido, teniendo en 2020 \$137 mil millones.

⁴ Consulta realizada el 30-04-2020.

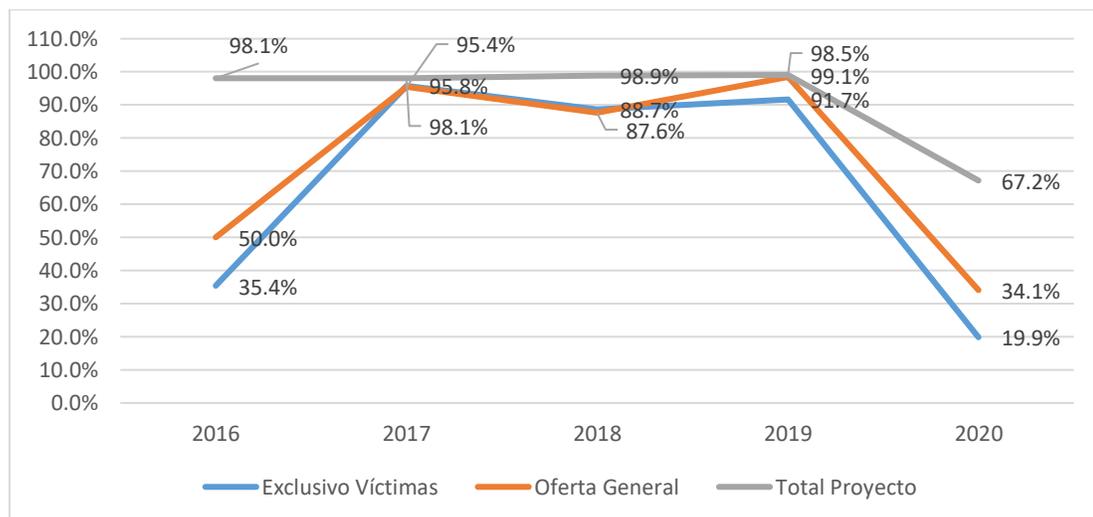
Gráfica 1. Presupuesto apropiado para las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales por tipo de proyecto y vigencia (Cifras en millones de pesos)



Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 30-04-2020.

En 2016, pese a que se tuvo un presupuesto importante para víctimas de comunidades NARP, el nivel de ejecución fue muy bajo; lo cual no sucedió con los demás componentes de los mismos proyectos de inversión. Se observa, como en los últimos cinco años, el nivel de ejecución de recursos exclusivos para población víctima es inferior a la oferta general, e inferior a la ejecución global de los proyectos.

Gráfica 2. Nivel de ejecución del Presupuesto apropiado para las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales por tipo de proyecto y vigencia (Cifras en millones de pesos)



Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 30-04-2020.

En el SPI, las entidades efectúan reporte separado identificando dos componentes para: i) negritudes, afrocolombianos y palenqueros, y ii) raizales. La asignación de recursos exclusivos para población víctima, durante los últimos cinco años se muestra a continuación:

Tabla 2. Presupuesto asignado a proyectos exclusivos por subcomponente étnico

(Cifras en millones de pesos)

Componentes	2016	2017	2018	2019	2020	Total general	%
Población N A P	167.058,5	219.237,9	150.162,0	174.742,4	137.116,5	848.317,2	99,6%
Población Raizal	1.228,0	1.711,6	166,4	38,9	34,1	3.179,0	0,4%
Total general	168.286,5	220.949,5	150.328,4	174.781,3	137.150,6	851.496,2	100,0%

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 30-04-2020.

Es de esperarse una muy baja participación presupuestal de recursos de la nación, proporcional a la cantidad de población raizal frente al total poblacional de las comunidades de esta categoría étnica. Sin embargo, si se incluyen los recursos de oferta general, aumenta la proporción de la población raizal a casi el 2% del total de \$1.639.311 millones; justificado en el hecho que población víctima raizal es mucho menor, en proporción, que las víctimas de la población negra, afrocolombiana y palenquera.

Desde el punto de vista de las entidades, quienes son las formuladoras de los proyectos; se determinó para el componente dirigido exclusivamente a población víctima afrocolombiana el presupuesto de inversión a cargo de cada organismo, así:

Tabla 3. Presupuesto de proyectos de inversión a población víctima NARP por entidad

(Cifras en millones de pesos)

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	Total general	%
UARIV	116.171,5	198.342,6	125.168,5	149.035,2	93.804,0	682.521,9	80,2%
DPS	19.830,9	7.210,1	12.242,6	20.320,6	36.706,6	96.310,7	11,3%
MinAgricultura	27.043,8	9.120,9	11.517,2			47.681,8	5,6%
UAE. Restitución de Tierras Despojadas		3.768,9		4.725,5	5.223,7	13.718,1	1,6%
MinInterior	2.949,5	2.107,1	1.100,0			6.156,6	0,7%
MinTrabajo	2.065,9		300,0			2.365,9	0,3%
MinComercio				700,0	800,0	1.500,0	0,2%

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	Total general	%
Defensoría del Pueblo	225,0	400,0				625,0	0,1%
Presidencia					550,0	550,0	0,1%
Centro Memoria Histórica					66,3	66,3	0,0%
Total general	168.286,5	220.949,5	150.328,4	174.781,3	137.150,6	851.496,2	100,0%

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 30-04-2020.

En relación con la tabla anterior se puede señalar que:

- i) La UARIV es la entidad que más aporta recursos para las comunidades NARP. En los últimos cinco años en la encargada de aportar el 80% de los recursos a través de la formulación de proyectos para beneficio exclusivo a población víctima; llegando a un aporte del 85% del total recursos del orden nacional en 2019, y reduciéndose al 62% en 2020.
- ii) Los recursos de UARIV vienen disminuyendo especialmente en 2020.
- iii) Se observa también, en 2019 y 2020, ya se dejaron de formular y financiar componentes para las comunidades víctimas en proyectos de inversión del Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior y el Ministerio del Trabajo.
- iv) Se formularon en 2020 nuevos proyectos con componente a comunidades víctimas del conflicto en el Ministerio de Comercio, Presidencia y Centro de Memoria Histórica.

Para determinar cuál es la entidad que aporta recursos a población víctima raizal, se desagregó la financiación de los proyectos por subcomponentes, y se encontró que, en los dos últimos años, dentro de la oferta institucional, solamente la UARIV está formulando proyectos dirigidos a este grupo étnico, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 4. Presupuesto de inversión a población víctima por entidad y subcomponente étnico

(Cifras en millones de pesos)

Subcomponente	Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Población Afrocolombiana	Centro Memoria Histórica					66,3	66,3
	Defensoría	225,0	400,0				625,0
	DPS	19.830,9	7.210,1	12.242,6	20.320,6	36.706,6	96.310,7
	MinAgricultura	27.043,8	9.120,9	11.517,2			47.681,8
	MinComercio				700,0	800,0	1.500,0
	MinInterior	2.921,5	2.079,0	981,0			5.981,5
	MinTrabajo	2.065,9		300,0			2.365,9

Subcomponente	Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	Total
	Presidencia					550,0	550,0
	UAE. Restitución de Tierras Despojadas		3.768,9		4.725,5	5.223,7	13.718,1
	UARIV	114.971,5	196.659,1	125.121,2	148.996,3	93.769,9	679.517,9
Total Población Afrocolombiana		167.058,5	219.237,9	150.162,0	174.742,4	137.116,5	848.317,2
Población Raizal	DPS	0,0					0,0
	MININTERIOR	28,0	28,1	119,0			175,1
	UARIV	1.200,0	1.683,5	47,4	38,9	34,1	3.003,9
Total Población Raizal		1.228,0	1.711,6	166,4	38,9	34,1	3.179,0
Total general		168.286,5	220.949,5	150.328,4	174.781,3	137.150,6	851.496,2

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 30-04-2020.

Dada la importancia de los recursos del presupuesto de la UARIV para la población étnica, se efectuará un análisis más detallado en esta entidad.

1.3 Ejecución de recursos en la vigencia 2019 UARIV

Durante la vigencia 2019, la UARIV registró seis proyectos de inversión con componente específico dirigido a la atención integral a víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, con recursos disponibles para ejecutar de \$149.035,2 millones.

Tabla 5. UARIV. Ejecución presupuestal de proyectos dirigidos a población víctima NARP. Vigencia 2019.

(Cifras en millones de pesos)

Bpin	Nombre Proyecto	Vigente		Compromisos	Obligaciones	Pagos
		% Part.	\$			
2017 011000284	Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional	78,6%	117.210,0	100,0%	100,0%	100,0%
2017 011000283	Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	8,7%	12.916,7	67,4%	67,4%	67,4%
2018 011000299	Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional	7,4%	10.975,3	100,0%	100,0%	100,0%
2018 011000429	Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional	3,9%	5.856,4	100,0%	100,0%	100,0%

2017 011000281	Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional	1,2%	1.716,1	83,5%	83,2%	83,2%
2018 011000905	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	0,2%	360,7	66,8%	66,8%	66,8%
Subtotal		100%	149.035,2	96,9%	96,9%	96,9%

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación, consulta realizada el 30-04-2020.

El proyecto con mayor participación de recursos es el denominado *“Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional”*, con un valor reportado para el componente NARP víctima de \$117.210 millones, que representa el 78.6% de los recursos marcados en SPI para esta población. Cada proyecto financia temas específicos dentro de la atención integral; los cuales se detallan a continuación:

1. Proyecto: Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional.

Este proyecto que se formuló con un monto total de \$548.544 millones, tiene como objetivo “disminuir el estado de indefensión y vulneración de derechos de las víctimas del conflicto armado”, y planteó beneficiar a 5,4 millones de personas en 2019. El componente dirigido a comunidades NARP por fue de \$117.210 millones, y reportó en 2019 una ejecución del 100% en el sistema de seguimiento a proyectos de inversión. Este proyecto incluye el servicio de asistencia funeraria y servicio de ayuda y atención humanitaria.

Para 2019, la entidad reportó 8 contratos por \$19.280,7 millones:

- El contrato No. 2014 suscrito con el Operador Logístico Viajes Tour Colombia S.A.S., quien prestó servicios para la Población NARP en proporción con al recurso destinado para este componente.
- El contrato 1134 suscrito con Unión Temporal UT VIC 2019, para prestar los servicios operativos para apoyar la organización, producción y realización de las jornadas o acciones para la implementación de medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado que le sean solicitadas por la Unidad.
- Seis contratos de prestación de servicios profesionales sus servicios a la población NARP.

Es importante resaltar que este proyecto que aporta específicamente al componente de ayuda humanitaria contiene el 78.6% de los recursos para población NARP en la Unidad para las



Víctimas, lo que significa una alta concentración presupuestal en la fase de asistencia. La CSMDL ha insistido en sus anteriores informes en la necesidad de dirigir mayores esfuerzos institucionales y presupuestales para el fortalecimiento de la ruta de reparación de las comunidades NARP. Si bien son importantes las cifras de población NARP que requiere de la atención humanitaria, debido a su situación de vulnerabilidad, también es prioritario orientar mayores recursos a las medidas de reparación individual y colectiva y a los procesos retornos y reubicaciones, con énfasis en generar capacidad en las comunidades para su autonomía territorial y de desarrollo propio.

2. Proyecto: Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional.

Este proyecto se dirige a la prestación de servicios de divulgación y socialización para la implementación del proceso de reparación colectiva; servicios de asistencia técnica para la implementación de la ruta de reparación colectiva; servicio de implementación de medidas del Plan de Reparación Colectiva; y servicios de implementación de medidas de satisfacción y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado. En el marco de este proyecto se apropiaron \$12.916,7 millones, de los cuales se comprometieron el 67%.

La entidad estableció criterios para estimación de los recursos del proyecto global destinados a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y/o palenqueros: Para la Ruta de Reparación Colectiva se proyectó con base en el número de sujetos incluidos en el RUV y su estado de avance en la Ruta de Reparación Colectiva⁵. Y para el caso de la Ruta de Reparación Individual, la UARIV informó que se focalizaron los recursos teniendo en cuenta el número de solicitudes de atención y acompañamiento psicosocial, realizado por los diferentes canales de atención y número de personas en proceso de ruta de indemnización que están en los municipios.

Respecto a las razones por las cuales no se ejecutó el total de recursos, la UARIV señaló que, el cambio de modelo de reparación colectiva reglado por la Resolución N.º 03143 de 2018 generó retrasos pues implica reestructurar los PIRC en muchos casos ya existentes, luego del análisis de la viabilidad de las medidas concertadas. Esto implicó que para 2019 no se cumpliera con el pago de las indemnizaciones a sujetos étnicos que estaban priorizados. Este tema en general tiene incidencia en todos los Sujetos de Reparación Colectiva, presentándose dificultades de manera particular en seis consejos comunitarios. Adicionalmente, la fase de

⁵ Planes Integrales de Reparación Colectiva protocolizados antes del año 2019 en fase de implementación.
Sujetos de Reparación Colectiva con Plan Integral de Reparación Colectiva protocolizado durante 2019
Sujetos de Reparación Colectiva con proceso de consulta previa en curso.
Sujetos de Reparación Colectiva con procesos judiciales en curso.
Acuerdos institucionales establecidos (CERREM, Talleres Construyendo País, Mingas, entre otros).
Para el caso de la medida de rehabilitación comunitaria se focalizaron los recursos atendiendo sus fases.



caracterización, en la cual se deben realizar actividades de recolección de información del conflicto, son afectados por condiciones de orden público.

La ejecución de los recursos en este proyecto se realizó mediante la celebración del contrato No. 1134 del 22 de mayo de 2019 con la Unión Temporal VIC 2019, que tiene por objeto *“Prestar los servicios operativos para apoyar la organización, administración, producción de las jornadas o acciones para la implementación de medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado que le sean solicitadas por la unidad, de acuerdo con los requerimientos técnicos.”* Este contrato tuvo una adición del 50% y actualmente se encuentra suspendido.

Frente a la baja proporción de recursos para comunidades NARP sobre el total del valor del proyecto, es importante señalar que la misma no es consecuente con el porcentaje de sujetos de reparación colectiva NARP en el total. De 752 SRC el 24% corresponde a comunidades, pueblos u organizaciones NARP. Esta participación de SRC NARP en el total requiere de una distribución presupuestal que corresponda a su magnitud y a las implicaciones de los componentes diferenciales de ruta, como por ejemplo las consultas previas que deben surtir.

3. Proyecto: *“Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional”*.

Este proyecto está dirigido a la cofinanciación de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA); proveer apoyo técnico para la identificación de población retornada; construcción de diagnósticos comunitarios sobre sus necesidades; apoyo en la estabilización y disfrute al territorio; y acciones para la construcción de identidad de las comunidades.

En este proyecto fueron apropiados \$360,7 millones para comunidades NARP, pero fueron ejecutados el 66% de estos. Según señaló la entidad, las razones para no ejecutar la totalidad de los recursos se relaciona con que los EEA operan bajo la modalidad de demanda de las entidades territoriales. Adicionalmente, es importante anotar que la operación de este proyecto es de carácter general y estandarizado y no cuenta con una ruta diferencial para la atención de comunidades NARP. Respecto a este aspecto se profundizará en este informe en el capítulo de retornos y reubicaciones.

Proyectos transversales.

1. Proyecto: *“Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional”*.

Este proyecto está dirigido a la atención de solicitudes por los canales presencial, telefónico y virtual de la UARIV. Tiene una apropiación de \$118.144 millones, de los cuales identificó como recursos dirigido a pueblos NARP \$10.975,3 millones en 2019. Para su ejecución, la UARIV



contrató⁶ a través de la modalidad de Acuerdo Marco de Precios de Colombia Compra Eficiente, un operador para llevar a cabo la operación de los diferentes canales de atención a nivel nacional, a través de los cuales se atiende a la población en general, por demanda y no es exclusivo para la población de comunidades NARP.

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

2. Proyecto: Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional.

Este proyecto tiene como objetivos: a. Coordinar las entidades nacionales y territoriales para la implementación de la política pública de atención y reparación a las víctimas; y b. Facilitar la incidencia de las víctimas en la implementación de la política pública de atención y reparación a las víctimas. En este proyecto se orientaron \$1.716 millones a la prestación de estos servicios a población NARP, de los cuales fueron comprometidos y obligados el 83%.

Los recursos no ejecutados corresponden a: a. viáticos y tiquetes de funcionarios, b. No realización de los encuentros de mujeres víctimas de violencia sexual, minas y desaparición forzada y una sesión de la Mesa Nacional, retrasos en la contratación del operador, c. Uso de estrategias virtuales para capacitación de funcionarios que ahorraron recursos de tiquetes, entre otros asuntos.

3. Proyecto: Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional.

Las acciones dirigidas a las comunidades NARP corresponden a la valoración de las solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas - RUV a fin de tomar la decisión de inclusión o no inclusión en el RUV y la realización de Entrevistas en el momento de asistencia y la caracterización de comunidades étnicas.

No existen contratos exclusivos para la valoración de las solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas de las comunidades NARP debido a que los contratos se ejecutan de

⁶ El contrato es el 34928 de 2018, suscrito con Outsourcing S.A. por \$139.226 millones; el cual es financiado por diferentes proyectos de inversión.

manera transversal para todas las declaraciones recibidas en la entidad. De igual manera, en la aplicación de las entrevistas únicas de caracterización en el momento de asistencia, se contrata un operador para que lleve a cabo la operación de entrevistas de caracterización a nivel nacional, a través de los cuales se atiende a la población en general por demanda y no es exclusivo para un grupo étnico.

La metodología de estimación utilizada definió \$5.856,4 millones para comunidades NARP, de un total del proyecto por \$58.056,9.

Para la vigencia 2019 la entidad reportó la celebración del contrato No. 2014 suscrito con el Operador Logístico VIAJES TOUR COLOMBIA S.A.S., quien prestó sus servicios para el desarrollo de las jornadas de caracterización de las comunidades NARP. Así mismo, los contratos No. 920 y 2022 para la prestación de profesionales a la Dirección de Asuntos Étnicos - DAE en el marco de los Decretos Ley. La entidad indicó que el 50% del valor total del contrato equivale a la participación destinada para las comunidades NARP.

1.4 Indemnizaciones

Indemnizaciones colectivas

A la fecha se han indemnizado 12 comunidades NARP por un valor total de \$3.204,6 millones, por cuenta de daños colectivos generados. Frente a lo presentado en el informe del año anterior, se emitieron dos resoluciones durante el mes de diciembre de 2019, con lo que sigue el rezago de la indemnización a colectivos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

Tabla 6. Acumulado de Indemnizaciones colectivas recibidas por comunidades NARP

(Cifras en pesos)

Nombre	Depto.	Municipio	Número de Resolución	Fecha	Año	VALOR (Resolución)
Consejo comunitario de Guacoche	Cesar	Valledupar	447	17/05/2016	2016	\$ 161.332.236
Total 2016						\$ 161.332.236
Consejo comunitario Renacer Negro	Cauca	Timbiquí	2960	17/07/2018	2018	\$ 383.589.822
Comunidad afro de Bellavista	Chocó	Bojayá	2959	17/07/2018	2018	\$ 267.966.006
Consejo comunitario Villa Arboleda	Putumayo	Valle del Guamuez	2961	17/07/2018	2018	\$ 228.122.664
Consejo comunitario San Jose de ure	Córdoba	San José de Uré	4131	27/08/2018	2018	\$ 268.747.248
Palenque de San Basilio - la Bonga	Bolívar	Mahates	7982	21/12/2018	2018	\$ 307.809.348

Nombre	Depto.	Municipio	Número de Resolución	Fecha	Año	VALOR (Resolución)
Cuencas de Jiguamiando	Chocó	Carmen del Darién	7985	21/12/2018	2018	\$ 307.809.348
Consejo comunitario mayor del bajo Atrato - Cocomaunguía	Chocó	Unguía	7981	21/12/2018	2018	\$ 268.747.248
Consejos comunitarios: Villagrande, La Esperanza y Chaparrosa	Antioquia	El bagre	7980	21/12/2018	2018	\$ 189.060.564
Total 2018						\$ 2.221.852.248
Consejo comunitario local de Tanguí	Chocó	Medio Atrato	1141	20/03/2019	2019	\$ 252.575.380
Consejo comunitario rio cauca comunidad lomas	Cauca	Buenos Aires	3507	11/12/2019	2019	\$ 284.043.788
Pueblo ancestral de Ambaló	Cauca	Santander de Quilichao	3592	17/12/2019	2019	\$ 284.871.904
Total 2019						\$ 821.491.072
Total general						\$ 3.204.675.556

Fuente: UARIV. Respuesta 202072012166581 del 08/06/2020.



CAPÍTULO 2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL

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

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

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

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

Por lo anterior, la CSMDL ve la necesidad de precisar algunos asuntos que aparentemente aún no son del todo claros para las entidades a cargo de la política pública para la atención y reparación a las víctimas étnicas, entre otros, el carácter regresivo que implica “transversalizar”⁷ el enfoque diferencial étnico en vez de adoptar medidas específicas para atender y reparar a las víctimas NARP de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley.

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

⁷ El concepto de transversalización del enfoque étnico en las entidades corre el riesgo de diluir las acciones hacia los pueblos étnicos en una oferta institucional general sin carácter diferencial.



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

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

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

En casos como el del DNP, se ha podido constatar que no cuenta con una estructura adecuada que permita adelantar las acciones de asistencia técnica al SNARIV para la implementación de los Decretos Leyes. En su respuesta a la CSMDL esta entidad adujo que *“Al respecto es necesario indicar que los decretos leyes no establecen la creación de una institucionalidad específica para su implementación en el DNP”*⁸, frente a lo señalado por la entidad es menester recordar que según lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 4635 de 2011:

*“Las medidas de atención, asistencia, reparación y restitución establecidas en el presente decreto se basan en el principio de tratamiento especial y diferenciado a que tienen derecho las comunidades y sus miembros individualmente considerados. Las normas, procedimientos y mecanismos diseñados para tal efecto, deben interpretarse en función de la pertenencia étnica y cultural y los derechos colectivos de las comunidades;”*⁹

Lo anterior debe interpretarse a la luz de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT en la materia, no solo porque así lo dispone expresamente el artículo citado cuando remite a los estándares internacionales de reparación integral, sino porque dicho Convenio hace arte del bloque de constitucionalidad teniendo, por tanto, carácter prevalente en el ordenamiento jurídico nacional. Los artículos 2 y 33 del mencionado pacto internacional, consagran el deber

⁸ Oficio – DNP - 20206001175491 – 31 julio- 2020

⁹ Artículo 18 -Decreto 4635 de 2011



estatal de desplegar una acción coordinada y sistemática en todos los niveles con la cooperación y participación efectiva de los pueblos NARP para garantizar el goce de sus derechos, incluido el de reparación integral. El referido artículo 3310 del Convenio menciona:

Artículo 33.

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

2. Tales programas deberán incluir:

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

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

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

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

¹⁰ Interpretando el alcance de este artículo del Convenio, la OIT ha indicado: “En la mayoría de los casos, la acción coordinada y sistemática es un proceso de largo plazo que necesita varios pasos simultáneos y complementarios: (...) Establecer instituciones específicas para promover e implementar los derechos de los pueblos indígenas o, particularmente en países con una gran población indígena, instituciones para coordinar la implementación, en todos los sectores y niveles de gobernanza; Establecer mecanismos permanentes en todos los niveles de gobernanza a los fines de procurar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones, incluyendo la planificación, implementación, monitoreo, evaluación y generación de informes sobre las medidas de implementación (...)” (OIT, 2009)

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

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

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



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

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

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

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

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

Una de las conclusiones a la que ha llegado la CSMDL, consiste en considerar que la institucionalidad ha destinado sus esfuerzos técnicos, capacidades y sobre todo tiempo al auto diseño de estructuras, cuyo principal resultado ha sido la generación de acciones poco efectivas, sin objetivos claros y sin el concurso de los pueblos étnicos, prácticas que terminan invisibilizando las víctimas étnicas y desconociendo los Decretos Leyes.



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

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

El Grupo de Víctimas del Ministerio del Interior¹¹, reportó a la CSMDL, que entre 2015 y junio de 2020, realizó 226 acciones de asistencia técnica dirigidas a la implementación de los Decretos Leyes. Estas se realizaron en 93 entidades territoriales (12 departamentos y 81 municipios) y considerando su denominación pueden ser divididas en dos conjuntos de acciones:

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

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

Actividades orientadas a la implementación de los Decretos Leyes:

- I. Jornada de transferencia metodológica de los maletines divulgadores de los Decretos Ley 4633 y 4635. (2017)
- II. Socialización de los lineamientos técnicos para la inclusión de acciones diferenciales para la implementación de los Decretos Ley 4633 y 4635 en el Plan de Desarrollo 2016-2019 (sic).

¹¹ Oficio OFI2020-16893-GTV-1001 de mayo de 2020

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

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

Tabla 7. Impacto de acciones con entidades territoriales para la implementación de los Decretos Leyes Étnicos por parte del Ministerio del Interior.

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

CATEGORÍA DE LOS IMPACTOS	NÚMERO DE ACCIONES	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE ACCIONES	OBSERVACIÓN
			se sustenta en datos. Corresponden todos a 2018
Entrega de propuesta	28	12,3%	Realizado entre 2019 y 2020, sin embargo, no precisa los efectos cualitativos ni cuantitativos
Ningún impacto	24	10,5%	Realizado en 2016, correspondiente al primer año de gobierno local del periodo pasado
Divulgación	19	8,3%	Realizado en 2015 y 2016, repetido para el caso de la Gobernación de Antioquia
Construcción de política	3	1,2%	Consiste en el apoyo en la construcción a la política pública y planes de Desarrollo con enfoque étnico en Riohacha, Caquetá y Córdoba.
Formulación de proyectos	3	1,2%	No precisa su naturaleza, tampoco si fueron llevados a la práctica

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

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

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

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



- Entre 2015 y 2017, las gobernaciones de Chocó y Nariño recibieron cinco acciones de asistencia técnica tanto a nivel general como específico en los Decretos Leyes, sin embargo, no respondieron el requerimiento de la PGN.
- Entre 2017 y 2020, las alcaldías de Quibdó (Chocó) y La Montañita (Caquetá) recibieron cinco acciones de asistencia técnica tanto a nivel general como específico en los Decretos Leyes, sin embargo, no respondieron el requerimiento de la PGN.
- Entre 2015 y 2020, la gobernación de Sucre y las alcaldías de Montería y Pasto recibieron cada uno seis asistencias técnicas, tanto en aspectos generales como específicos de los Decretos Leyes; sin embargo, al momento de ser requeridos por la PGN para que informaran sus acciones para la implementación de los Decretos Leyes, Sucre y Montería no respondieron y Pasto se limitó a informar las acciones adelantadas con la Kumpania del Pueblo Rrom que se ubica en su jurisdicción.
- El municipio de Florencia en Caquetá, recibió asistencia técnica en ocho oportunidades tanto en aspectos generales de la política pública de víctimas como en específicos de los Decretos Leyes, esto ocurrió desde 2015 hasta 2020, informando el Ministerio del Interior que los impactos de estas acciones habían sido: 1. Cinco proyectos formulados y radicados a las diferentes ofertas nacionales o territoriales y tres proyectos identificados y formulados, 2. Funcionarios capacitados en la construcción de informes de gestión con énfasis en la inclusión de los Decretos Leyes 4633 y 4635, 3. Entrega de 2 maletines divulgadores a la secretaria de gobierno de Florencia, 4. Cuatro talleres de formación sobre los Decretos Leyes 4633 y 4635, 5. Se fortalecieron las capacidades de la entidad territorial respecto a los Decretos Leyes 4622 (sic) y 4635 con el objetivo de generar medidas diferenciales para la población étnica en el PAT 2019, 6. La entidad recibió la ficha de caracterización del enfoque étnico con recomendaciones para el fortalecimiento institucional, 7. Se entregó una propuesta con siete componentes para ser integrados en los PDT, y 8. Funcionarios capacitados en la Ley 1448 y los Decretos Leyes 4633 y 4635 con el objetivo de incidir en la actualización del PAT 2018. Pese a todo este esfuerzo institucional al momento de ser requerida esta alcaldía por parte de la PGN, esta se limitó a acusar el recibo del requerimiento.

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

2.2 Planeación y Gestión Presupuestal



Debe tenerse presente que, así como la Ley 1448 de 2011, el Decreto Ley 4635 del mismo año también requiere un desarrollo institucional apropiado, en ese sentido contar con proyectos de inversión y productos concretos en las fichas de planeación correspondientes, sería congruente con una mejora efectiva en su implementación y aportaría a la transparencia en los reportes a órganos de control y a la ciudadanía.

Se ha indicado de manera recurrente por parte de la CSMDL, la necesidad de fortalecer los mecanismos para la implementación del Decreto Ley, esto pasa por definir al interior de las entidades del SNARIV herramientas para la implementación de las acciones que la norma exige. Esto es aún más urgente para la institucionalidad creada de manera expresa en la norma.

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

A su vez, como se pudo constatar en la información presupuestal allegada por la UARIV¹², se han observado inconsistencias y vacíos de información, que son atribuibles al modelo de transversalización:

- En el proyecto de inversión “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional” resulta insuficientes los recursos específicos dirigidos a los pueblos y comunidades NARP víctimas que son sujetos de reparación colectiva, así como las metas establecidas y su avance.
 - El proyecto de “Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional” dirigido a la prestación de atención humanitaria acumula la mayor parte de los recursos dirigidos a las víctimas NARP (57%) en la UARIV, por lo cual se requiere de la desconcentración de recursos en la fase de asistencia y el fortalecimiento de los recursos orientados a las medidas de reparación integral.
1. El proyecto de “Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional” se centra en la atención a los pueblos NARP a través de canales telefónicos, virtuales y presenciales en los centros de atención, lo cual no resulta adecuado a las condiciones territoriales y culturales de las comunidades NARP.

¹² Oficio radicado 20207201382991



Se requiere un mayor acercamiento y dinamismo de la institucionalidad en la atención y verificación de la situación y necesidades de las comunidades NARP.

- El proyecto de “Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional” que ejecuta recursos para las comunidades y personas NARP retornadas opera sin tener en cuenta el enfoque diferencial. Además, la prestación de servicios y disposición de bienes públicos, como, por ejemplo, los EEA se realizan bajo la modalidad de demanda de las entidades territoriales, lo cual afecta la completa ejecución de recursos, pese a las ingentes necesidades de los pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado.

2.3 Gestión de Información en el Registro

Se encuentra una divergencia conceptual en la UARIV¹³ esta entidad indica que para el año 2019, se realizaron 67.399 entrevistas de caracterización donde al menos un integrante del hogar se autor reconoció con alguna pertenencia étnica (negro, afrocolombiano, indígena, raizal, palenquero y rrom); para el 2020, se han realizado 12.994 entrevistas de caracterización con estas mismas características.

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

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

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

¹³ Oficio radicado 202072013829911

Tabla 8. Cifras de Enfoque Diferencial - 2020 - RNI.

Cifras de Enfoque Diferencial – 2020-				
ETNIA	HECHO	VIGENCIA	VICTIMAS OCURRENCIA	EVENTOS
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Amenaza	2020	5	5
	Desplazamiento forzado	2020	17	17

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

Tabla 9. Hechos victimizantes en 2020 para NARP (DP).

HECHO VICTIMIZANTE	2020
Confinamiento	9.642
Desplazamiento	9.021

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

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

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

2.4 Prevención y Ayuda Humanitaria

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



serán consideradas respuestas de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias y de la Dirección de Gestión Social Humanitaria de la UARIV.

La Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias¹⁴, aseguró que los obstáculos en materia de prevención que han observado son los siguientes:

- Baja capacidad de respuesta de los entes territoriales, como primeros respondientes de la atención ante situaciones de emergencia. No obstante, la UARIV de manera concurrente y subsidiaria atiende la totalidad de las emergencias que ocurren.
- Falta de oportunidad en la coordinación inmediata de los procesos de atención de emergencias humanitarias masivas, en los cuatro momentos de la respuesta humanitaria (verificación, coordinación, atención y seguimiento). Esto debido a que los Comités Territoriales de Justicia Transicional o no se convocan, o se convocan tardíamente, retrasando la respuesta humanitaria y dificultando la activación de los mecanismos de apoyo subsidiario.
- Ausencia de gobernabilidad en las entidades territoriales, para adelantar la respuesta humanitaria. En algunos casos se identificó que la falta de respuesta por parte de los municipios obedeció a situaciones de anormalidad institucional o administrativa, como, por ejemplo, la ausencia o la interinidad de las autoridades locales.

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

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

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

¹⁴ Oficio radicado 202072012764051 de julio 7 de 2020



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

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

Respecto a la coordinación que se debe realizar frente a la ayuda humanitaria y en consideración a la brecha existente entre la información reportada por la Red Nacional de Información en contraste con la registrada por la Defensoría del Pueblo, solo para el hecho victimizante de desplazamiento forzado la diferencia entre las dos fuentes corresponde a 9.004 personas, esto aunado a la ausencia de reportes de confinamientos en la RNI que según la Defensoría corresponde a 9.642 personas, por lo cual preocupa la oportunidad de las acciones que se estén adelantando frente a la magnitud de la necesidad.

2.5 Participación

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

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

“el primero tiene que ver con el alcance de las resoluciones 388 de 2013 y 677 de 2017 de la UARIV, dado que su ámbito se circunscribe únicamente a las mesas de víctimas, dejando por fuera los demás espacios de participación definidos por el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 263. El segundo tiene que ver con el alcance previsto por el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011 que establece que el protocolo de participación efectiva debe dar cuenta de los mecanismos de: participación efectiva de las víctimas, remisión anticipada de las decisiones

proyectadas en materia de atención y reparación a víctimas, presentación de observaciones de las víctimas, a las decisiones proyectadas, presentación a las mesas de víctimas de la justificación de los rechazos a las observaciones. Tanto en la resolución de 2013 como en la de 2017 se observa ausencia de estos mecanismos dirigidos a grupos étnicos, lo cual no puede atribuirse de manera exclusiva a la ausencia de un protocolo específico.” (Étnicas, 2017)

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

Finalizado el periodo de vigencia de los Decretos Leyes, la UARIV no generó instrumentos que permitieran la participación efectiva en de estos pueblos. De cara a la prórroga, se hace urgente la construcción de los protocolos que permitan subsanar este déficit en materia de participación, brindado como lo indica la misma Corte, garantías e incidencia en los diferentes espacios de discusión, dado que esta omisión se constituyó en un elemento adicional de revictimización para esta población.

2.6. Reparación Colectiva

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

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

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

Sobre esta definición debe observarse que:



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

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

El proceso de consulta previa consecuente con este mandato se concretó en la expedición del Decreto Ley 4635 de 2011, configurándose como el marco jurídico aplicable de manera preferente a las víctimas pertenecientes a los pueblos NARP, siendo la Ley 1448 y sus Decretos Reglamentarios, complementarios y subsidiarios de este.

II. El artículo 223 del Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011, citado en el artículo 2 de la Resolución 03143 de 2018, define que son sujetos de reparación colectiva: “los grupos y organizaciones sociales, sindicales y políticas y las comunidades que hayan sufrido daños colectivos en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011”

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

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

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

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

Por otra parte, el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 223, indica que la definición de los sujetos de reparación está vinculada de manera cercana a la noción de “víctima” establecida



por los Decretos Leyes, no a al concepto de atributos como pretende la Resolución 03143 de 2011. Esto había sido alertado por la CSMDL en su Sexto Informe de la siguiente manera:

“El artículo 3° de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 define a las víctimas de los grupos étnicos como los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al pueblo Rrom o Gitano, y las Kumpaño, como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados, que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno.”

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

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

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

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



reconocimiento y de los derechos colectivos de los pueblos étnicos al territorio, el gobierno propio y la identidad cultural.

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

Acorde con esto, el Decreto Ley 4635 de 2011, en su artículo 76, establece que:

“El Plan Integral de Reparación Colectiva, es el instrumento técnico por medio del cual, previa consulta a las Comunidades, consejos comunitarios y autoridades propias, se estructuran las medidas de reparación colectiva, acordes con las necesidades concretas de las víctimas de que trata el presente Decreto. 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.”

De este mandato normativo, destacamos:

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

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

- I. Requerida la UARIV en diciembre de 2019, para que allegara los correspondientes planes de reparación colectiva étnicos, formulados en la vigencia anterior y los documentos que los soportan, fueron reportadas actas de protocolización y matrices en formato Excel, pero no se aportó ningún plan integral de reparación colectiva étnica,



por lo que no se puede constatar en que consiste la aplicación concreta de los “lineamientos del enfoque de marco lógico” para la formulación de los PIRC.

- II. La formulación de los PIRC está amparada en la consulta previa, por tanto, la administración está llamada a procurar consistencia en el establecimiento de las razones de la aplicación del enfoque de marco lógico, indicando los estudios y/o criterios que den cuenta de la conveniencia de su aplicación por encima de los principios que los Decretos Leyes han establecido.
- III. Así mismo, se observa que esta Resolución, contiene decisiones de carácter administrativo, que debilitan el derecho a la consulta previa, suponen un carácter regresivo respecto de los contenidos definidos en los Decretos Leyes y contrarían el diseño institucional establecido.

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

El párrafo del artículo 6°, establece que:

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



Si bien, la administración puede entender esto como un avance, en tanto permite un desarrollo parcial de las funciones de la institucionalidad en materia de implementación de los Derechos Leyes, es realmente un retroceso, en tanto que las funciones en materia de reparación colectiva étnica siguen siendo asumidas por una dependencia que no es la llamada para hacerlo, como es el caso de la Dirección de Reparaciones. Sobre esta situación la CSMDL ya había alertado en los informes segundo y quinto. En tanto la Dirección de Asuntos Étnicos es sustraída de sus funciones de coordinación y se le vincula a un comité extralegal, se observa el desconocimiento de lo ordenado en el Decreto Ley 4635 de 2011.



CAPÍTULO 3. REGISTRO Y REPARACIÓN COLECTIVA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS DECRETO 4635 DE 2011.

3.1 Los sujetos colectivos étnicos y el modelo de reparación colectiva a diez años de expedición de los decretos Ley.

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

En esta ocasión, teniendo en cuenta la inminente prórroga de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, por sentencia C 588 de 2019 de la Corte Constitucional; la CSMDL hace una reflexión sobre algunos aspectos estructurales del modelo de reparación colectiva, teniendo en cuenta que a pesar de los esfuerzos institucionales, los avances en esta materia son mínimos desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo¹⁵, si se tiene en cuenta el universo total de sujetos colectivos de reparación en relación con el número de PIRC formulados e implementados o en proceso de implementación de acuerdo con lo planteado por la UARIV.

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

El presente capítulo se fundamenta en las respuestas institucionales a los requerimientos de la CSMDL, entre ellas de la UARIV a las recomendaciones de la misma en los informes de 2015 a 2019. Igualmente, la información suministrada en espacios técnicos con la UARIV y el Ministerio del Interior citados por la CSMDL¹⁶. También están incluidas las preocupaciones planteadas por los pueblos y comunidades en el trabajo de seguimiento en territorio que

¹⁵ Con corte a 30 de julio de 2019 había 30 Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) Formulados y en implementación parcial y 523 sujetos colectivos étnicos de reparación, lo cual equivale a un avance del 5, 7 por ciento.

¹⁶ Se realizó una reunión técnica el 01 de mayo de 2020 entre la CSMDL la UARIV y el Ministerio del Interior, igualmente la Procuraduría adelantó una visita administrativa el 24 de junio de 2020.



adelanta la Defensoría del Pueblo. El balance hará especial énfasis en las recomendaciones realizadas por esta CSMDL en informes anteriores y la respuesta de la UARIV.

Igualmente, el informe hace una reflexión sobre los desafíos de la política de reparación en el contexto del Acuerdo de Paz, una realidad que sin duda ha transformado la situación de DDHH de los pueblos y comunidades étnicas, como se profundizará en el capítulo de prevención protección de este informe, y ha planteado nuevos desafíos para la reparación colectiva. Más aún si se tiene en cuenta que el 60% de los pueblos y comunidades étnicas que se encuentran en los municipios PDET son Sujetos de Reparación Colectiva.

3.2 Estado actual de los procesos de reparación colectiva étnica

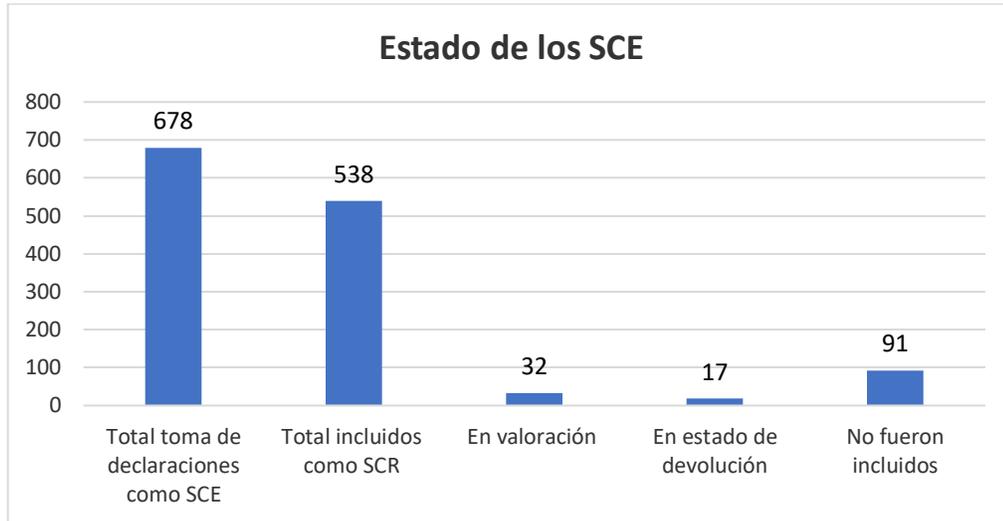
De acuerdo con la matriz de control que administra la delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo hay 664 sujetos colectivos que han declarado a través de la Defensoría desde el mes de junio de 2014 (fecha en la cual se dispuso de instrumento específico para el recaudo de la información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

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

De acuerdo con la matriz compartida por el área de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas para el mes de mayo de 2020¹⁷, existen 678 tomas sujetos que han hecho la declaración como SCE. De los cuales 538 están incluidos, 32 se encuentran en valoración, 17 en estado de devolución y 91 no han sido incluidos.

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

¹⁷ Respuesta UARIV, radicado 202072013803341 del 06 de julio de 2020

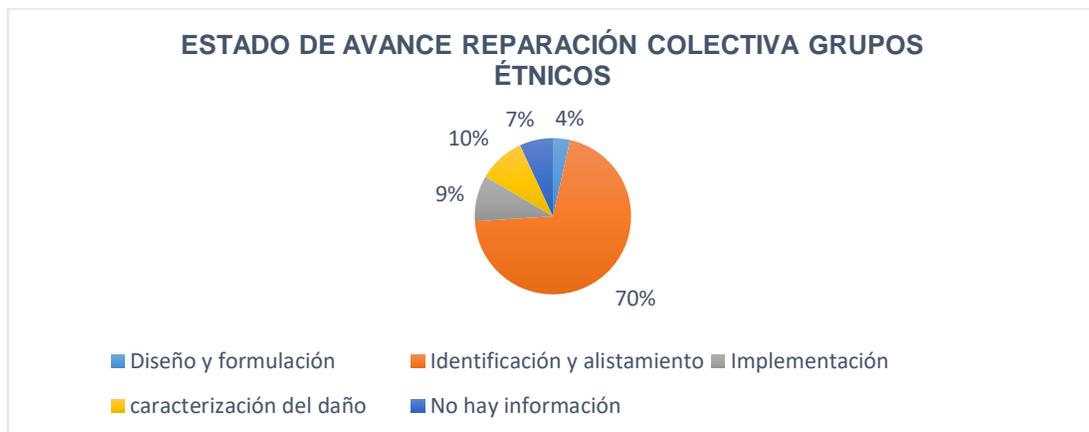


Fuente: Elaboración propia, información respuesta UARIV área de Registro y Gestión de la Información radicado 202072013803341 del 06 de julio de 2020

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

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

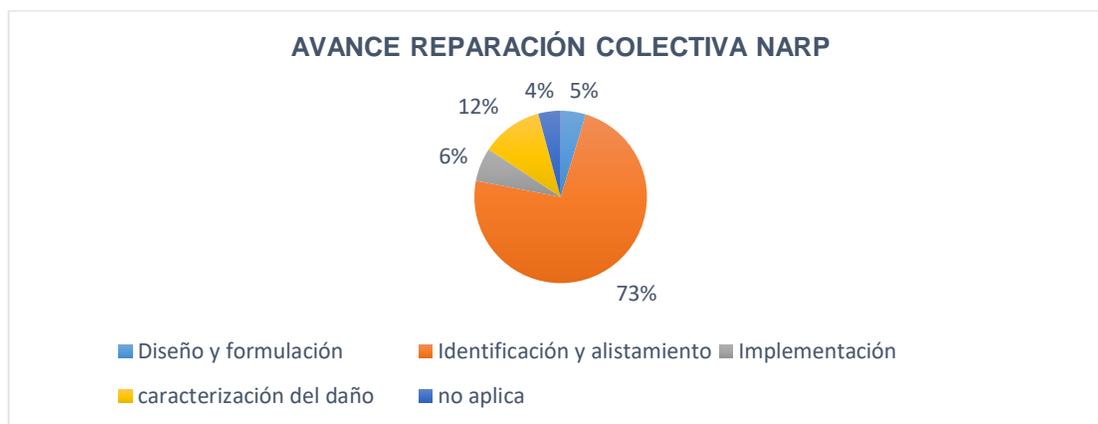
Gráfica 4. Estado de avance Reparación Colectiva Étnica



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

En relación con el avance de las 191 SCR negro/as y afrocolombiano/as y palenquera; 140, que equivale al 73% se encuentran en etapa de identificación y alistamiento, 22, que equivale al 12% en caracterización del daño, 9, que equivale al 5 % en diseño y formulación y 12 que equivale al 6 % en implementación, en este último 5 puntos porcentuales por debajo del avance en la implementación de lo SCR indígena. Finalmente, del 4% no se tiene información sobre el estado de avance.

Gráfica 5. Estado de avance reparación colectiva NARP



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

En materia de reparación colectiva de pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras evidencian que, no obstante, los esfuerzos institucionales, el avance es mínimo diez años después de la expedición del Decreto Ley 4635 de 2011. No hay un correlato entre los avances cualitativos y los avances cuantitativos de la reparación integral.

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

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

Por otro lado, la ejecución de los presupuestos apropiados para la reparación colectiva por parte de la UARIV es **baja**. De acuerdo con la entidad, en el proyecto “Implementación de las



Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional”, durante el 2019 los recursos programados se comprometieron en un 68,5%.¹⁸

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

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

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

En cuanto al planteamiento sobre los principios de gradualidad y progresividad que, según la UARIV, están fundamentados en la existencia de unos límites financieros y técnicos que implican la atención de un número de casos para cada año, parece retórica cuando se contrasta con la realidad financiera. Entre los 6 proyectos de inversión que tiene la UARIV, y que tienen asignados recursos específicos para atender a la población víctima étnica, los mismos se redujeron entre 2019 y 2020 de \$223.595 millones \$137.074 lo que equivale al 38%. No obstante, los SCR y las obligaciones en materia de reparación aumentan más aún, si el Decreto se entiende prorrogado por (10) diez años más¹⁹.

3.3 La consulta previa y los PIRC

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

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Respuesta a requerimiento radicado No. 20207115459832 Código LEX: 4835224 Oficio No: 1110710000010 E-2020-290816-LGC



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

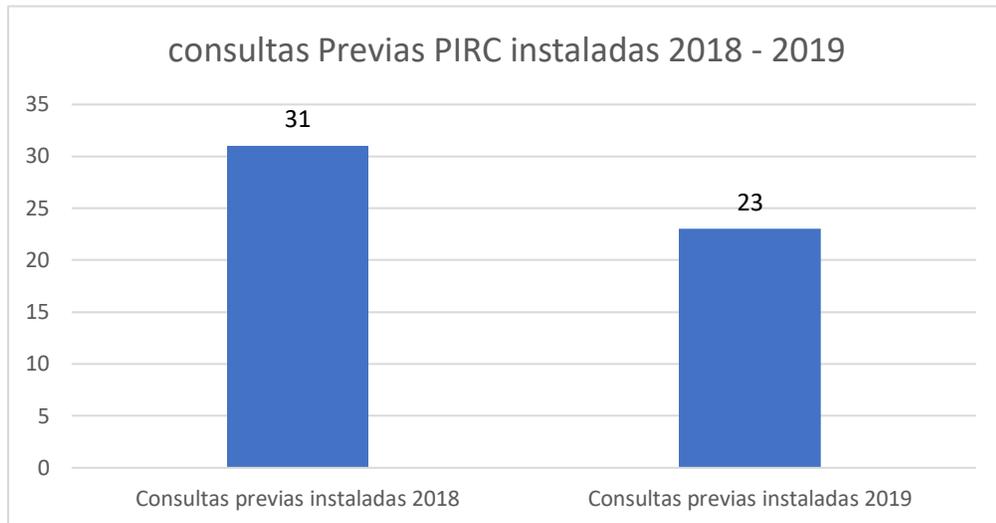
Sin embargo, las medidas de reparación integral no son lo mismo que las medidas para acceder a la inversión. Esta definición preocupa a la Comisión en la medida en que desconoce los principios de la consulta previa establecidos por el convenio y la Jurisprudencia de la Corte y la naturaleza y alcance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

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

De acuerdo con la información suministrada por la DAE²⁰, el número de instalaciones de consultas previas con sujetos de reparación colectiva con pertenencia étnica en el 2019 fue más bajo que en 2018. En el año 2018, la DAE instaló 31 consulta previas: 13 con sujetos de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y 18 a sujetos de comunidades y pueblos Indígenas, mientras que, en el año 2019, la DAE avanzó con la instalación de 23 Consultas Previa: 16 con sujetos de comunidades y pueblos indígenas y 7 con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

²⁰ Respuesta a las recomendaciones de comisión de Monitoreo y Seguimiento a los decretos Ley de Víctimas (CSMDL) 16 de junio de 2020.

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



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

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

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

3.4 Adecuaciones institucionales al modelo de reparación, resolución 3143 de 2019 Modelo de Gestión

En concordancia con lo planteado en el capítulo de adecuación institucional de este informe, con la Resolución 3143 de 2019 y de acuerdo con la respuesta de la UARIV frente a los requerimientos realizados, la CSMDL considera que, algunos artículos de la resolución pueden imponer restricciones o implicar modificaciones de los derechos de las víctimas en aspectos como:

- I. La modificación de la definición de víctimas,

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

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

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

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

3.5 La reparación colectiva y el acuerdo de paz

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

“En los casos donde el PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se



armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes (art. 6, párrafo).” (Decreto 893 de 2017).

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

Sobre este punto la meta trazadora en el Plan Marco de Implementación (PMI) fue La siguiente:²¹

Meta trazadora

A 2027 el 100% de los PDET, PATR que se implementen en territorios, pueblos y comunidades indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom son concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento, con las autoridades étnico territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación

Y el indicador de implementación:

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

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

En el informe balance a la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz,²² presentado por el gobierno nacional en julio del año en curso, la información que reporta la UARIV sobre reparación colectiva, no menciona en esta meta trazadora y el respectivo indicador. Se limita a mencionar el número de Sujetos Colectivos ubicados en municipios PDET y el estado del proceso de consulta para la reparación colectiva. Sin embargo, no indica

²¹ Plan Marco de Implementación, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

²² Primer informe de avances implementación capítulo étnico del plan marco de implementación. Julio de 2020. Presidencia de la República.



si hay implementación de proyectos y/o programas que hacen parte de los PATR que desarrollen los Planes de Reparación Colectiva de los pueblos y comunidades étnicas que se encuentran en estas subregiones priorizadas en el Acuerdo Final.

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

3.6 Los Consejos Comunitarios como Sujetos Colectivos de Reparación

Los sujetos colectivos de reparación afrocolombiana tienen como figura central el Consejo Comunitario. Esta figura tiene como origen en el pacífico colombiano sin embargo se ha extendido como la forma organizativa de los afrocolombianos, aun en aquellas regiones que no son susceptibles de titulación colectiva, abarcando diferentes formas de organización que no coinciden morfológicamente con lo que se espera sea una comunidad negra, particularmente en el tema de la relación **campo-poblado**:

“Comunidad Negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.” (Art. 2, parágrafo 5).

Sin embargo, un sesgo territorial que le atribuyen algunos funcionarios a esta ley, ha limitado las posibilidades para que comunidades negras ubicadas en otros contextos puedan obtener títulos colectivos o ser sujetos de otros derechos como la consulta previa. No por casualidad de las casi seis (6) millones de hectáreas constituidas en tierras de comunidades negras, más del 90% correspondan a títulos ubicados en la cuenca del Pacífico, el resto en el Caribe y un título en los valles interandinos.

En el caso de la política de víctimas, hay un número importante de Consejos Comunitarios inscritos como SCR, no se encuentran registrados como Consejos Comunitarios en la base de datos del Ministerio del Interior²³. Muchos de ellos están reconocidos en las alcaldías locales, sin embargo, la falta de un título colectivo o su solicitud se convierte en un obstáculo para el registro y para el reconocimiento de otros derechos como la participación o la autonomía, generando muchas veces el riesgo de una revictimización.

²³ Se envió solicitud a la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior radicado : , a la fecha no se ha obtenido respuesta.



De acuerdo con lo planteado por uno de los representantes de la CSMDL, algunos Consejos Comunitarios que son sujeto colectivo de reparación, al no encontrarse en el registro del Ministerio del Interior, no pueden acceder a oferta institucional en su condición de víctimas del conflicto armado. Por ejemplo, becas del ICETEX.

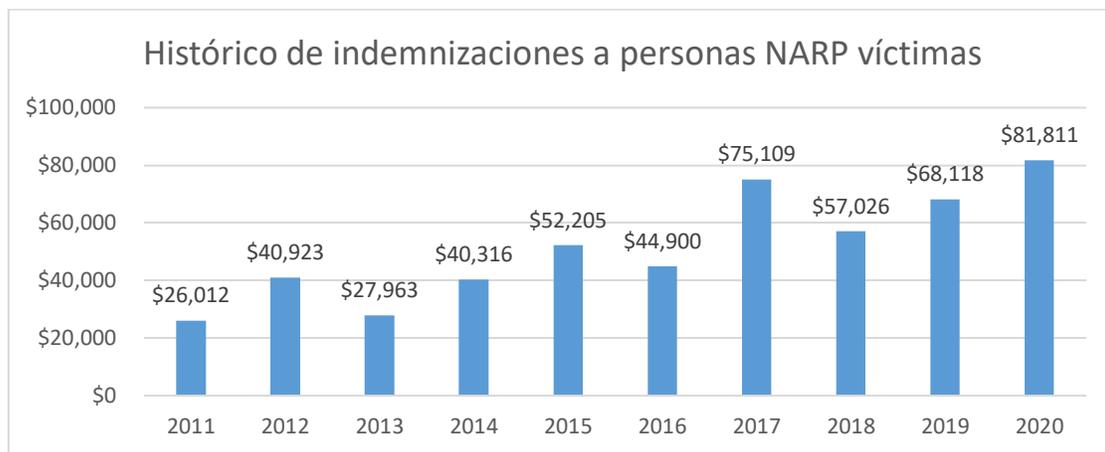
Esta situación se evidencia en casos concretos como el Consejo Comunitario COCONEBO en el municipio de la Jagua de Ibirico, departamento del Cesar. No obstante estar inscrito como sujeto colectivo de reparación, y varias solicitudes de la Defensoría del Pueblo a la dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, aun no se hace efectivo su registro.

Esto plantea un problema en la medida en que para muchas instituciones el criterio de la formalidad del registro prima sobre el derecho al auto reconocimiento y el hecho empírico de la existencia de un Consejo Comunitario, situación que se convierte en un obstáculo para la garantía de los derechos. Y en ocasiones en motivo de revictimización.

CAPITULO 4. INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL COMUNIDADES NAPR

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

Gráfica 7. Consolidado histórico asignaciones presupuestales por etnias para indemnización administrativa



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

Como se muestra en la gráfica anterior, el presupuesto ejecutado para las víctimas de las comunidades NAPR corresponde a \$514.383 millones, de los cuales el 18% corresponden a recursos de inversión de la UARIV y el restante a recursos de funcionamiento.²⁴ Se destaca que el presupuesto orientado a indemnizar víctimas NAPR individualmente ha oscilado año a año, con un aumento apreciable durante 2020.

Conforme a lo informado por la UARIV²⁵, el número de personas con pertenencia étnica susceptibles de ser indemnizadas de manera individual es de 549.800, de estas solo han sido indemnizadas 10.895, lo que corresponde al 1,98% del total del universo; de los cuales corresponde a miembros de las comunidades negras, el 1,56% con 8574 personas; a

²⁴ Estos datos se extraen a partir de las bases de datos entregadas por la UARIV, en oficio con Número de radicado 202072012166581 de 08/06/2020. Excel Anexo 24 - Indemnizaciones Indígenas Histórico – Inversión y Anexo 25 - Indemnizaciones Indígenas Histórico Funcionamiento con la relación de indemnizaciones otorgadas con recursos de inversión y funcionamiento respectivamente. Anexo 48 - NARP Indemnización Inversión y Anexo 49 – NARP Indemnización Funcionamiento con la relación histórica de las indemnizaciones otorgadas a la población NAPR con recursos de inversión y funcionamiento respectivamente. Anexo 62 – Rrom Inversión y Funcionamiento Histórico.

²⁵ Oficio con número 202072012486451 de fecha 12 de junio de 2020.

palenqueros el 0,008%, con 44 personas y a raizales un 0,018%, con 98 personas, con un total para NAPR de 8.716 personas indemnizadas.

Tabla 10. Distribución por etnias de giros de indemnización administrativa

(1 marzo 2019 a 30 marzo de 2020)

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

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

Frente a lo anterior y teniendo en cuenta que en 9 años fueron indemnizadas un total 74.666 personas NAPR, lo que correspondería a un promedio anual de 8.296 personas indemnizadas, de continuar con esta tendencia de ejecución de indemnizaciones y considerando que el universo se mantuviese igual, se requerirían 49 años para satisfacer este derecho al total de las víctimas NAPR.

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

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

Marco Normativo	Total Giros	Total Personas	Valor total
Decreto 1290 de 2008	13.527	12.532	\$ 89.233
Ley 1448 de 2011	62.617	60.959	\$ 393.993
Ley 418 de 1997	146	142	\$ 1.251
Judicial	1.508	1.033	\$ 29.906
TOTAL	77.798	74.666	\$ 514.383

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



Según la tabla anterior, el 82% de las personas pertenecientes a comunidades NAPR han sido indemnizadas en el marco de la Ley de víctimas, el 17% en cumplimiento del Decreto 1290 de 2008, el 1% a través de vía judicial y el restante en cumplimiento de la Ley 418 de 1997. Según información remitida por la UARIV a la PGN, entre el periodo del 1º. de abril de 2019 a 31 de marzo de 2020 se pagaron \$81.650 millones a 9.030 personas NAPR por vía administrativa y por vía judicial a 255 personas NAPR, \$6.060 millones.

Ejecución de la indemnización para miembros de las comunidades NAPR por departamentos en 2019 y 2020²⁶:

En relación con el reconocimiento de la indemnización por el rubro de inversión para los miembros de comunidades NAPR, se informa el presupuesto ejecutado en cada departamento y el número de personas beneficiadas²⁷; con respecto a los registros por el rubro de funcionamiento, se presenta la información conforme a la ejecución presupuestal para cada departamento, dado que en la base de datos no se incluyó la variable de personas beneficiadas²⁸.

Ejecución presupuestal departamental para comunidades negras (2019 – 2020)

Por el rubro de inversión en el año 2019, el reconocimiento de pagos fue mayor en los departamentos del Valle del Cauca con 356 personas y \$2.759 millones, siguiéndole Antioquia con 284 personas y \$3.197 millones, Chocó 203 personas y \$2.142 millones, Nariño 198 personas y \$1.613 millones, Bolívar 195 personas y \$1.363 millones, y Cauca 148 personas con \$1.351 millones, para un total en esa vigencia de 1921 personas indemnizadas en todos los departamentos, miembros de comunidades negras, con una ejecución presupuestal total de \$16.601 millones.

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

DEPARTAMENTO	CANTIDAD DE PERSONAS	TOTAL VALOR INDEMNIZACIONES
ANTIOQUIA	284	\$ 3.197
ARAUCA	7	\$ 46
ATLANTICO	11	\$ 108
BOGOTA, D. C.	48	\$ 270
BOLIVAR	165	\$ 1.363
BOYACA	1	\$ 7
CALDAS	2	\$ 5

²⁶ Información reportada en bases de datos anexas a oficio UARIV con 202072012166581 de 08/06/2020

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

CAQUETA	12	\$	88
CASANARE	3	\$	26
CAUCA	148	\$	1.351
CESAR	57	\$	436
CHOCO	203	\$	2.142
CORDOBA	76	\$	674
CUNDINAMARCA	2	\$	30
GUAVIARE	3	\$	32
HUILA	3	\$	31
LA GUAJIRA	45	\$	457
MAGDALENA	49	\$	306
META	7	\$	86
NARIÑO	198	\$	1.613
NORTE DE SANTANDER	8	\$	38
PUTUMAYO	11	\$	74
RISARALDA	31	\$	244
SANTANDER	20	\$	193
SUCRE	89	\$	634
TOLIMA	20	\$	168
VALLE DEL CAUCA	356	\$	2.759
SIN INFORMACION	62	\$	225
TOTAL	1921	\$	16.601

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

Con el rubro de funcionamiento en el año 2019 para comunidades negras, el departamento con mayor ejecución correspondió al departamento de Antioquía con \$10.650 millones; el segundo mayor presupuesto ejecutado, el Chocó \$7.464 millones; en tercer lugar, el departamento del Valle del Cauca, \$6.516 millones y; en cuarto lugar, registra el departamento de Bolívar, con \$4.379 millones, con una ejecución presupuestal total de \$51.517 millones en la vigencia sumado todos los departamentos.

Tabla 13. Indemnizaciones por rubro funcionamiento en 2019 por departamento.

DEPARTAMENTO	VALOR INDEMNIZACIONES
AMAZONAS	\$ 11
ANTIOQUIA	\$ 10.650
ARAUCA	\$ 151
ATLANTICO	\$ 484
BOGOTA, D. C.	\$ 1.491

BOLIVAR	\$	4.379
BOYACA	\$	72
CALDAS	\$	63
CAQUETA	\$	386
CASANARE	\$	49
CAUCA	\$	2.011
CESAR	\$	1.289
CHOCO	\$	7.464
CORDOBA	\$	1.875
CUNDINAMARCA	\$	130
GUAINIA	\$	14
GUAVIARE	\$	54
HUILA	\$	104
LA GUAJIRA	\$	1.014
MAGDALENA	\$	3.317
META	\$	255
NARIÑO	\$	5.597
NORTE DE SANTANDER	\$	82
PUTUMAYO	\$	312
QUINDIO	\$	114
RISARALDA	\$	679
SANTANDER	\$	312
SIN INFORMACION	\$	848
SUCRE	\$	1.371
TOLIMA	\$	421
VALLE DEL CAUCA	\$	6.516
VICHADA	\$	4
TOTAL	\$	51.517

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

Para 2020, se registran los siguientes datos: en el rubro de inversión, nuevamente mayor reconocimiento al departamento del Valle del Cauca con 1.242 personas con \$7.902 millones, siguiéndole Nariño 1.122 personas y \$7.963 millones, Chocó 709 personas y \$6.420 millones, Antioquia 501 personas y \$4.108 millones, Bolívar 449 personas y \$2.982 millones y Cauca 434 personas, con una ejecución de \$3.172 millones, para un total en lo corrido de esta vigencia hasta el periodo de corte de 5.919 personas indemnizadas de comunidades negras y, con una ejecución presupuestal total de \$41.476 millones, incluidos todos los departamentos.

Tabla 14. Indemnizaciones por rubro inversión en 2020 por departamento.

Departamento	Personas	Valor total
ANTIOQUIA	501	\$ 4.108
ARAUCA	17	\$ 103
ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	1	\$ 7
ATLANTICO	44	\$ 284
BOGOTÁ, D. C.	106	\$ 625
BOLIVAR	449	\$ 2.982
BOYACA	3	\$ 28
CALDAS	12	\$ 135
CAQUETA	20	\$ 131
CASANARE	7	\$ 27
CAUCA	434	\$ 3.172
CESAR	137	\$ 866
CHOCO	709	\$ 6.420
CORDOBA	182	\$ 1.042
CUNDINAMARCA	12	\$ 70
GUAVIARE	3	\$ 16
HUILA	11	\$ 79
LA GUAJIRA	105	\$ 616
MAGDALENA	277	\$ 1.720
META	33	\$ 323
NARIÑO	1122	\$ 7.963
NORTE DE SANTANDER	9	\$ 69
PUTUMAYO	14	\$ 109
QUINDIO	5	\$ 25
RISARALDA	47	\$ 392
SANTANDER	29	\$ 187
SIN INFORMACION	7	\$ 30
SUCRE	359	\$ 1.901
TOLIMA	20	\$ 138
VALLE DEL CAUCA	1242	\$ 7.902
VAUPES	1	\$ 2
VICHADA	1	\$ 2
TOTAL	5919	\$ 41.476

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

En el rubro de funcionamiento para 2020, cuenta con mayor ejecución para el departamento de Valle del Cauca, con \$7.021 millones; luego Chocó, con \$6.432 millones; en tercer lugar, se registra al departamento de Antioquía, con \$5.923 millones; le sigue Nariño, con \$5.268 millones; posteriormente, Bolívar con una ejecución presupuestal de \$2.893 millones, para una ejecución total de \$40.332 millones a la fecha de corte, sumando todos los departamentos.

Tabla 15. Indemnizaciones por rubro funcionamiento en 2019 por departamento.

DEPARTAMENTO	VALOR INDEMNIZACIONES
ANTIOQUIA	\$ 5.923
ARAUCA	\$ 227
ATLANTICO	\$ 536
BOGOTA, D. C.	\$ 790
BOLIVAR	\$ 2.893
BOYACA	\$ 21
CALDAS	\$ 124
CAQUETA	\$ 229
CASANARE	\$ 55
CAUCA	\$ 2.060
CESAR	\$ 1.027
CHOCO	\$ 6.432
CORDOBA	\$ 1.702
CUNDINAMARCA	\$ 73
GUAVIARE	\$ 91
HUILA	\$ 80
LA GUAJIRA	\$ 775
MAGDALENA	\$ 1.709
META	\$ 281
NARIÑO	\$ 5.268
NORTE DE SANTANDER	\$ 193
PUTUMAYO	\$ 278
QUINDIO	\$ 101
RISARALDA	\$ 260
SANTANDER	\$ 350
SIN INFORMACION	\$ 523
SUCRE	\$ 1.042
TOLIMA	\$ 265
VALLE DEL CAUCA	\$ 7.021
TOTAL	\$ 40.332



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

Es preciso denotar que, sobre los pagos realizados a través del rubro de funcionamiento, se informaron de manera independiente los datos del reconocimiento de la indemnización para miembros tanto de comunidades negras, palenqueras y raizales, por lo que a continuación se hace la relación de la información para Palenqueros y Raizales.

Ejecución presupuestal departamental para comunidades palenqueras (2019 – 2020)

En el año 2019, se registró una ejecución presupuestal para miembros pertenecientes a la etnia palenquera de \$217.4 millones en total, destacándose con asignación mayor para el departamento de Bolívar, con \$161.8 millones; le siguen tres departamentos en segundo lugar, Antioquia, Chocó y Bogotá, con una ejecución de \$14 millones, cada uno.

Para 2020, igualmente la mayor ejecución se registra en el departamento de Bolívar, con \$86.4 millones; le sigue Valle del Cauca, con \$40.4 millones; Arauca, con \$35 millones; para un total de \$217 millones con el resto de los departamentos.

Ejecución presupuestal departamental para comunidad Raizal (2019 – 2020)

Del rubro de funcionamiento para la etnia Raizal se registra en el año 2019 un total de \$451.8 millones ejecutados, con mayor valor en el departamento de Antioquia \$124.4 millones; en segundo lugar, se reporta al departamento de Nariño con \$37.5 millones; sin información de identificación de departamento \$34 millones; le sigue el departamento de Chocó con \$31.6 millones, luego se registra el departamento de Arauca con \$30 millones y por último, la ciudad de Bogotá con \$28.5 millones.

Para el año 2020 a la fecha del reporte se registra un total de ejecución de \$339.6 millones mostrando una mayor ejecución en el departamento de Antioquia, con \$84.4 millones; luego Valle del Cauca con \$75 millones; Cauca, con \$39.5 millones; posteriormente, Guajira, con \$28 Millones; igualmente Arauca y Bogotá con \$20 millones cada uno, entre el total de los departamentos informados.



CAPÍTULO 5. BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 4635 DE 2011

En la presente sección, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 (en adelante también, la Comisión o la CSMDL), expone sus consideraciones, en torno a aspectos cuantitativos y cualitativos sobre los avances y rezagos en la implementación de la política pública de protección y restitución de derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Además de hacer un breve balance en torno a las cifras generales correspondientes a la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (en adelante URT) en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2020, de acuerdo con las respuestas dadas por esta entidad a los requerimientos formulados por la Comisión²⁹ y los datos publicados por la misma en el documento titulado “Informe de gestión 2019”³⁰.

La Comisión toma nota de los avances que se aprecian, fruto de un acumulado de más de ocho años de gestión de la URT y de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, pero también hace patentes sus preocupaciones respecto de algunas situaciones persistentes de carácter estructural que rodean la implementación integral de la política de restitución de derechos territoriales, para los pueblos étnicos en general y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en particular. De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en los Autos 622 y 266 de 2017, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la implementación de la restitución de derechos territoriales, como componente de la reparación a los pueblos étnicos, se ha producido en un escenario de persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con la situación de sus derechos territoriales, ante una institucionalidad incapaz de garantizar una reparación verdaderamente transformadora.

Así, de cara a la inminente finalización del periodo de 10 años previsto en el Decreto Ley 4635 de 2011 para la duración de las medidas de justicia transicional y con independencia de la eventual prórroga que se consulte con los pueblos y organizaciones afrocolombianas en el marco del Espacio Nacional de Consulta, o que esta opere automáticamente como lo advirtió la H. Corte Constitucional³¹ hasta el 07 de agosto del año 2030, después de más de ocho años de implementación de la política de restitución, los resultados obtenidos hasta ahora no son los más alentadores ni transformadores. Por lo anterior, se impone la necesidad de formular algunas recomendaciones que mejoren o corrijan el rumbo de la misma, en procura no solo

²⁹ Este apartado se fundamenta, entre otros, de la información suministrada por la Unidad de Restitución de Tierras mediante Radicado PGN E-2020-099955 de 14 de febrero de 2020, respuestas URT-DAE-00114 de 27 de abril de 2020, DSC2-202002925 de 30 de marzo de 2020, comunicación de la Oficina de Tecnologías de la Información de la URT remitida vía correo electrónico de 22 de julio de 2020, entre otros.

³⁰ Tomado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion>

³¹ Cfr. H. Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2019.



de materializar el derecho fundamental de restitución como componente central de la reparación integral a los pueblos y comunidades afectados en sus derechos territoriales como consecuencia o con ocasión del conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados, sino de vislumbrar rutas y proyecciones claras para atender en un marco temporal finito, el enorme volumen de territorios y pueblos afectados.

La Corte Constitucional, a través de sus diversos autos de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional ECI, y en particular, a través de los Autos 373 de 2016, 266 de 2017 y 622 de 2017 recordó que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes son “grupos en los que no sólo ‘se manifiesta la continuidad del ECI’ sino en los que este último se expresa de manera más ‘crítica, alarmante y apremiantemente’” (Corte Constitucional, Autos 373 de 2016 y 622 de 2017). Entre los factores que según la Corte han perpetuado el ECI para las comunidades étnicas, se encuentra la falta de adecuación institucional, y de garantías efectivas para la protección de los territorios ancestrales de estas comunidades, de cuya satisfacción depende la realización de las demás garantías fundamentales para su pervivencia física y cultural.

En relación con la situación de los territorios de las comunidades negras, la Corte Constitucional advirtió que,

el Gobierno continúa sin proteger los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras “(a) en situaciones de desplazamiento masivo, (b) cuando la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como (c) en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales.” (Corte Constitucional, Autos 373 de 2016 y 622 de 2017).

Este panorama no solo profundiza las estructuras de discriminación e inequidad para las comunidades negras, contraviniendo los propósitos reparadores establecidos en el Decreto Ley 4635 de 2011 y en la Ley 70, sino que, además, desconoce normas constitucionales superiores, por cuanto atenta contra el deber de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación que representan las comunidades negras. A lo anterior, se suma la vulneración de normas del bloque de constitucionalidad como el Convenio 169 de la OIT, que expresamente prohíbe que los pueblos interesados sean trasladados de las tierras que ocupan (art. 16) y que obliga a los Estados a respetar la importancia especial que para las culturas y valores reviste la relación de estos pueblos con las tierras y territorios (art. 13), y a disponer de los mecanismos para garantizar el derecho a la propiedad y la posesión de las tierras que históricamente han ocupado y a las que tradicionalmente han tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (art. 14 y s.s) y a participar en la administración y al aprovechamiento de sus recursos naturales (art. 15).



Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo pondrá de presente que el diagnóstico advertido por la Corte Constitucional en los precitados autos no ha sido superado a través de las medidas para la protección y restitución de derechos territoriales para las comunidades negras dispuestas en el Decreto Ley 4635 de 2011. Con ese objetivo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4635 de 2011 recoge en este apartado, en primer lugar, un diagnóstico sobre el estado de las solicitudes de protección y restitución de derechos territoriales de las comunidades negras, a través del cual se evidencia que el avance de esta política ha sido exiguu, pues cumplidos 8 años de la vigencia de este Decreto Ley, solo se han producido 2 sentencias de restitución de derechos territoriales, y el nivel de cumplimiento de las órdenes judiciales es muy bajo, según se mostrará en este documento. Además, existen varias demandas en sede judicial hace 2, 3, 4 e incluso 5 años, lo que vulnera el carácter célere que deberían tener estos procesos, teniendo en cuenta la aspiración reparadora y transformadora del proceso y las precarias condiciones de las víctimas pertenecientes a estas comunidades.

La mayor parte de decisiones judiciales en esta materia se concentran en autos de medidas cautelares proferidos por los jueces y magistrados especializados, que alertan sobre la persistencia de dinámicas de conflicto armado, que han significado la continuidad del despojo, el abandono y el confinamiento de las tierras de las comunidades negras. Además, se mantienen presentes en los territorios, factores vinculados y subyacentes al conflicto (Corte Constitucional, Auto 005 de 2009), que se han apropiado irregularmente o han ejercido presiones sobre los territorios ancestrales de las comunidades negras para el desarrollo de actividades productivas de alto impacto ambiental como la minería legal e ilegal, la ganadería extensiva y la agroindustria. Así mismo, el nivel de cumplimiento de las órdenes dictadas en estos autos es muy bajo.

En segundo lugar, en cuanto a las medidas de protección establecidas en el Decreto Ley 4635 de 2011, a saber, la ruta de protección étnica y la inscripción en el RUPTA, este capítulo concluirá que la gestión institucional ha sido lenta y no ha logrado cumplir con el propósito legal, en armonía con lo ordenado por la Corte Constitucional en los Autos 373 y 266 de 2017. La gestión del Ministerio del Interior en esta materia contrasta de manera importante con aquella adelantada por la URT. Así, en 2019 se adelantó la ruta de protección étnica sobre 74 territorios indígenas por parte de la URT y apenas para 4 comunidades negras, por parte del Ministerio del Interior.

En tercer lugar, este capítulo dedica un acápite a la preocupante situación del departamento del Chocó, que pese a concentrar la mayor parte de solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales, a la fecha no cuenta todavía con ninguna sentencia a favor de las comunidades negras. Además, se advierte una profunda inquietud de la Comisión porque solo existe un juzgado especializado en restitución de tierras para adelantar todos los procesos de ese departamento, cuyas problemáticas asociadas a la tierra en relación con el conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes son de gran magnitud.

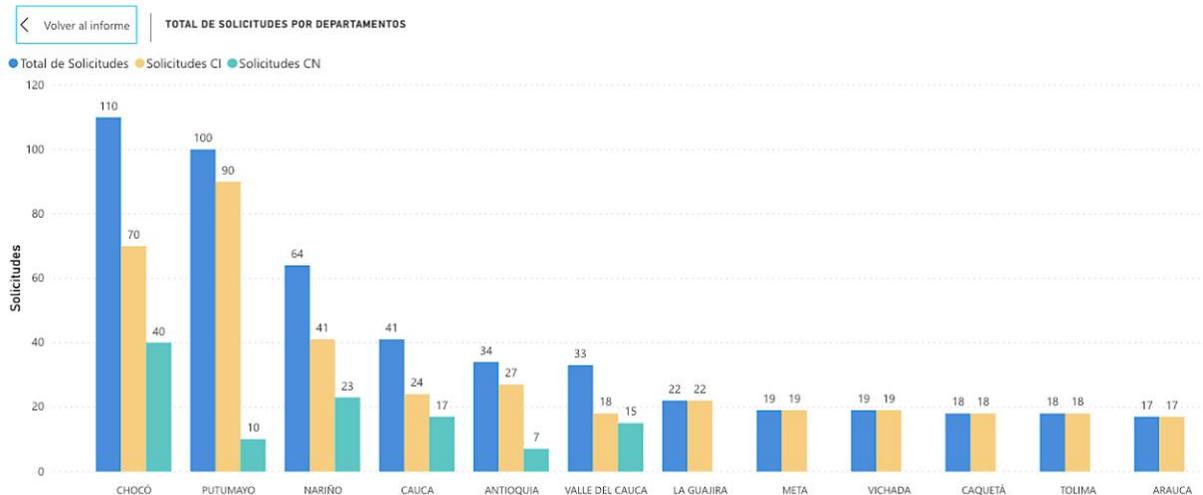
Finalmente, se recogen una serie de observaciones y recomendaciones para la institucionalidad, de cara a la prórroga de la vigencia de este Decreto Ley y en particular, atendiendo a las condiciones y riesgos que supone la emergencia sanitaria del Covid-19 en relación con las comunidades negras víctimas del conflicto armado y sus territorios.

5.1 BALANCE GENERAL DE LAS CIFRAS SUMINISTRADAS POR LA UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS -URT³²

5.1.1 Ámbito o etapa administrativa

Con corte a 30 de junio de 2020, la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT registra 624 solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas. Es decir, 312 solicitudes más que en junio de 2019. De ese total, 147 son solicitudes de comunidades negras y 477 de comunidades indígenas. El departamento que concentra un mayor número de solicitudes es Chocó, con 70 solicitudes de comunidades indígenas y 40 de comunidades negras, tal y como se muestra a continuación.

Gráfica 8. Los doce departamentos con mayor número de solicitudes de restitución y/o protección de derechos étnico-territoriales



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

³² El presente informe utiliza como fuente, la información reportada por el modelo analítico de restitución de tierras de la Procuraduría General de la Nación, con base en la información remitida por la URT con corte a 30 de junio de 2020 en la "Matriz de gestión étnica" y en las matrices Excel de monitoreo al cumplimiento de sentencias y autos de medidas cautelares. Además, se fundamenta en el análisis realizado por la CSMDL del Radicado PGN E-2020-099955 de 14 de febrero de 2020, respuestas URT-DAE-00114 de 27 de abril de 2020, DSC2-202002925 de 30 de marzo de 2020, comunicación de la Oficina de Tecnologías de la Información remitida vía correo electrónico de 22 de julio de 2020.

Estas solicitudes corresponden aproximadamente a 157.668 familias, de las cuales 68.419 son familias de comunidades negras.

Gráfica 9. Solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales de comunidades negras

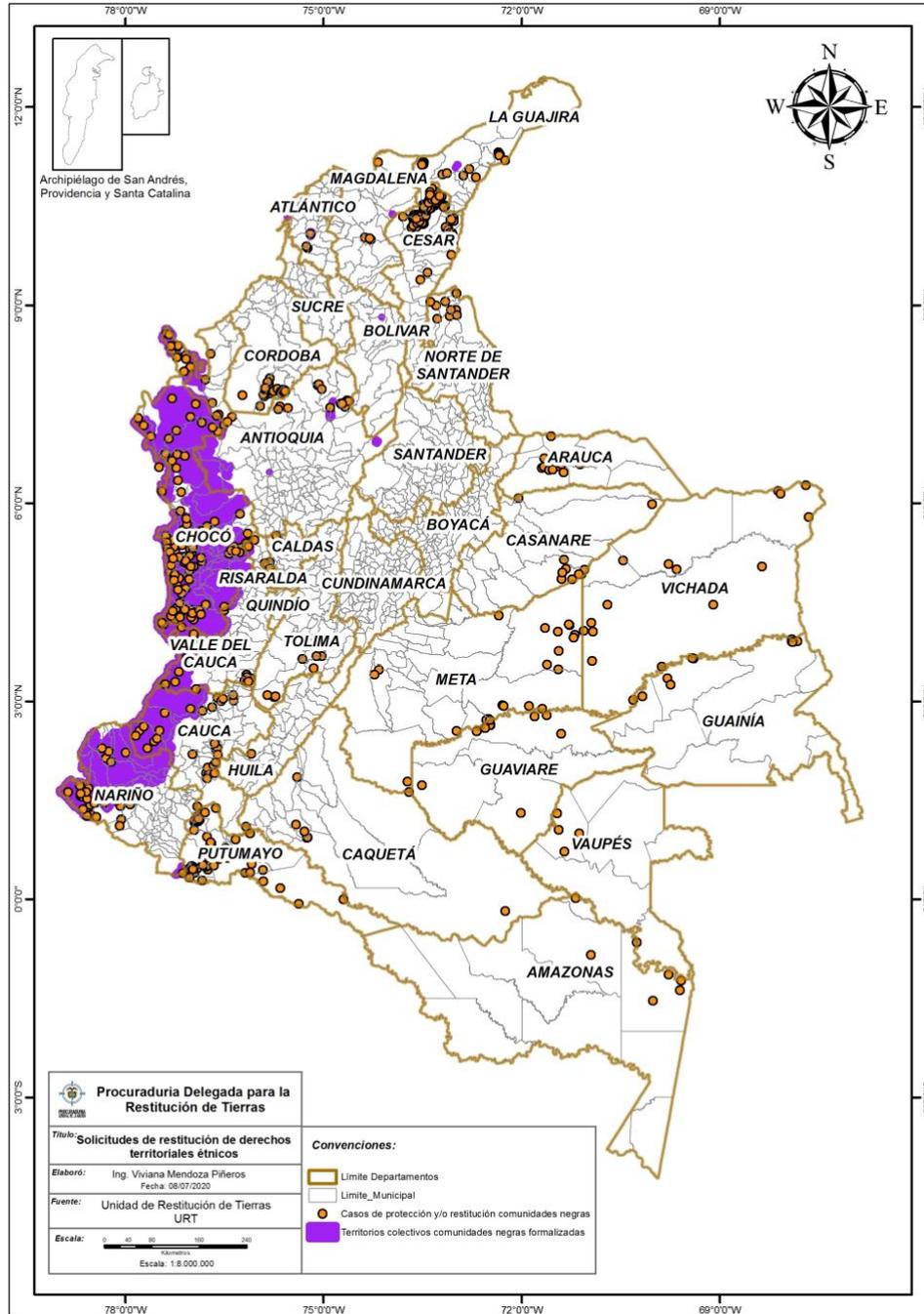


Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. Junio 30 de 2020.

Del universo total de solicitudes de protección y/o restitución de derechos étnico-territoriales presentadas durante toda la vigencia de los Decretos Leyes se han presentado 77 demandas ante los jueces especializados en restitución de tierras. De estas, tan solo el 28 corresponden a comunidades negras.

A continuación, se presenta un mapa en el que se ubica la distribución geográfica de las solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales de las comunidades negras. El mapa permite identificar que algunos casos coinciden con territorios formalizados, no obstante, un número importante de solicitudes se encuentran ubicadas sobre territorios ancestrales que actualmente no cuentan con un título de propiedad colectiva, lo que supone un mayor nivel de vulnerabilidad de estas comunidades por la falta de garantías jurídicas en la tenencia de la tierra.

Mapa 1. Solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales de comunidades negras

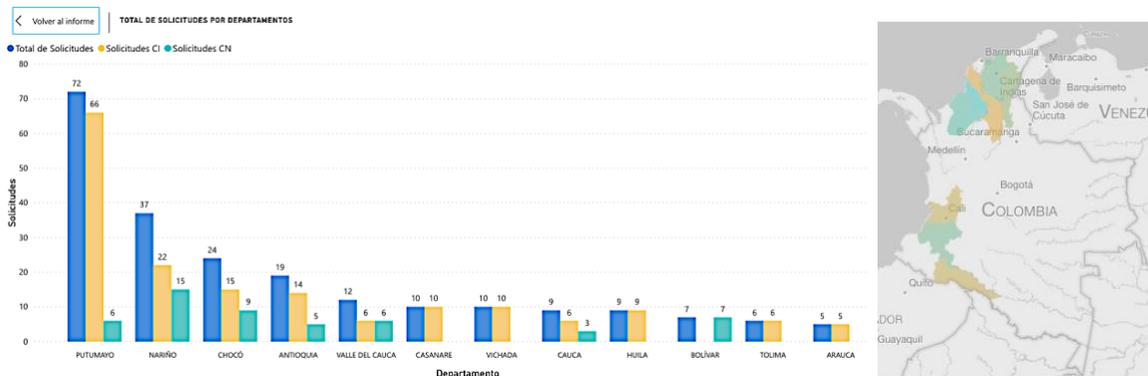


Fuente: Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT y la ANT. Junio de 2020.

Durante todo el año 2018 se registraron 47 casos de protección y/o restitución de derechos territoriales étnicos, de los cuales 13 corresponden a comunidades negras. En contraste con esa cifra, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de mayo de 2020, se incrementaron en un 31.91 % los casos de comunidades negras ante la URT. Es decir, un total de 62 nuevos casos de comunidades negras fueron registrados por esa Unidad, lo que corresponde alrededor de 14.754 familias que, luego de más de 8 años de vigencia de la ley, siguen presentando reclamaciones por ser víctimas de despojo de sus territorios con ocasión de violaciones graves a sus derechos.

Estas nuevas reclamaciones se encuentran principalmente ubicadas en los departamentos de Nariño (15), Chocó (10), Bolívar (7), Putumayo (6), Valle del Cauca (6), Antioquia (5), Cesar (4), Cauca (3), Magdalena (3) y Córdoba (2), entre otros.

Gráfica 10. Principales departamentos con solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales, periodo 2019 – 2020



Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. Junio de 2020

A. Estudios preliminares

La revisión de la fase de elaboración de estudios preliminares a cargo de la URT reviste una gran importancia en el marco del trámite administrativo, puesto que dicho estudio es la base para determinar la pertinencia de adoptar medidas de protección y/o restitución de derechos territoriales para las comunidades negras.

Preocupa que 42 casos de comunidades negras se encuentran aún “en elaboración” de estudio preliminar, es decir, sin acto administrativo de adopción con base en el cual activar las medidas de protección y/o restitución regladas en el título V del Decreto Ley 4635 de 2011. La ausencia de adopción del estudio impide activar medidas inmediatas de prevención y aun de restitución para esos territorios.



La restitución de derechos territoriales fue concebida como una unidad sustantiva, con una etapa o ámbito administrativo en cabeza de la URT y una etapa o ámbito judicial a cargo de los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras (cfr. Título V del Decreto Ley 4635 de 2011). En ambos ámbitos pueden concurrir, de manera complementaria, medidas de protección (ruta étnica, medidas cautelares y RUPTA) y/o de restitución (focalización para caracterización de afectaciones y presentación de demanda).

El común denominador de cualquiera de las acciones que se desplieguen, o incluso cuando se considere que ninguna medida de protección o restitución es procedente, es el “estudio preliminar”, reglado en el artículo 115 del Decreto Ley 4635 de 2011, que lo define como la herramienta que sirve “de base para la adopción de medidas de protección, cautelares y el inicio de la caracterización de afectaciones territoriales, pero de ninguna manera sustituye dicha caracterización.” De acuerdo con el mismo artículo, la URT “incluirá esta información básica en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.” Las medidas cautelares pueden tramitarse con independencia del Estudio preliminar, incluso sin él, en cualquiera de las etapas.

De acuerdo con el acumulado histórico reportado por el modelo analítico de restitución de tierras de la Procuraduría General de la Nación³³, se registran un total de 147 casos de territorios de comunidades negras en cualquiera de las etapas. Según la información remitida por la URT y procesada por el modelo analítico de la Procuraduría General de la Nación, actualmente hay un total de 107 casos en etapa administrativa, ya sea con caracterización o estudio preliminar adoptado o en elaboración. Así mismo, de acuerdo con el Informe de Gestión de la URT (2019) en 2019 se adoptaron 19 estudios preliminares de comunidades negras. De acuerdo con el modelo analítico referido, la cifra sería de 18 casos. (Los casos en etapa judicial o posfallo, se entiende que, en algún momento la URT integraron los registros de la etapa administrativa).

Ahora bien, llama la atención a la Comisión, que 49 casos de comunidades negras no cuentan todavía con un número de identificación o ID otorgado por la URT, lo cual no resulta coherente con la afirmación realizada por esa Unidad, según la cual, el módulo étnico del RTDAF está en funcionamiento pleno³⁴. En este mismo sentido, en la información remitida por la URT se observa una falta de claridad respecto de la fecha de inicio de cada uno de los casos, lo cual impide llevar una trazabilidad clara respecto de los tiempos que está tomando la URT para adelantar los estudios preliminares y resolver de fondo. El hecho de que la mayor parte de las solicitudes de restitución se inicien de oficio, no es óbice para que la URT no atienda a lo

³³ Con base en datos suministrados por la URT.

³⁴ Pese a que la URT en comunicación de 22 de julio de 2020 manifestó que el Módulo Étnico se encuentra actualmente operativo, la entidad no remitió soportes documentales diferentes de las matrices Excel en las que la Dirección de Asuntos Étnicos y el Grupo COJAI registran la información asociada a los procesos de protección y restitución de derechos territoriales.

dispuesto en el artículo 115 del Decreto Ley 4635 de 2011, según el cual, el plazo para la elaboración del estudio preliminar es de 2 meses tras la radicación de la solicitud.

B. Caracterización de afectaciones territoriales

La caracterización de afectaciones territoriales, -que al igual que las medidas de prevención y protección tienen sustento en un estudio preliminar, y que así mismo integra la etapa administrativa- es el paso previo y *sine qua non* para fundamentar la inscripción en el RTADF del territorio de la comunidad negra (artículo 118 del Decreto Ley 4635 de 2011) y la posterior presentación de la demanda de restitución. Este informe constituye una prueba central, que debe acompañar todas las demandas de restitución con pruebas y argumentos técnicos, sociales, ambientales y jurídicos.

En la gestión de 2019 se observa una tendencia de parte de la URT a concluir esta etapa respecto de solicitudes de restitución provenientes de vigencias anteriores, conocidas por esta Comisión. Así, se tiene que, de un total de 34 caracterizaciones realizadas, 11 fueron adoptadas en el ejercicio 2019 respecto de territorios de comunidades negras. De este total, un (1) caso contaba con estudio preliminar adoptado con recomendación de caracterización desde 2014, tres (3) casos desde 2016, otros tres (3) desde 2017, y los tres (3) restantes desde 2018, tal como se muestra a continuación:

Tabla 16. Territorios de comunidades negras con informe de caracterización adoptado entre 2019 y 2020 con corte junio 2020

Nombre territorio/ comunidad	Fecha de inicio de Estudio Preliminar	Fecha adopción Estudio Preliminar	Fecha de inicio de Caracterización	Fecha de adopción de Caracterización
La Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur - COCOMASUR	24-mar.-17	24-nov.-17	01-dic.-17	12-mar.-20
Santo Madero	02-dic.-15	03-nov.-16	06-dic.-17	23-abr.-19
Aires de Garrapatero	28-oct.-14	28-oct.-14	03-mar.-15	16-ago.-19
Guapi Abajo	01-abr.-16	15-sep.-17	18-abr.-18	22-oct.-19
Pílamó el Palenque	03-may.-16	18-nov.-16	21-nov.-16	27-ago.-19
Los Cardonales de Guacoche	13-nov.-16	14-feb.-17	29-jun.-17	16-ago.-19
Paimadó	24-oct.-17	19-jul.-18	04-dic.-18	27-nov.-19

Villa Conto	22-feb.-18	25-may.-18	04-dic.-18	10-dic.-19
Mayor de Nóvita - COCOMAN	11-sep.-17	22-may.-18	29-jun.-18	28-ago.-19
Río Cajambre	28-jun.-16	07-oct.-16	07-oct.-16	10-dic.-19
Mayor de la Cuenca Media Alta y Alta del Río Dagua	20-dic.-16	13-mar.-17	20-oct.-17	10-dic.-19

Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. Junio de 2020.

5.1.2 Etapa judicial

Demandas de restitución de derechos territoriales

En relación con el balance de solicitudes de restitución en sede judicial, durante 2019 y hasta 31 de mayo de 2020, la URT presentó 25 demandas ante los jueces especializados, de las cuales 10 se dirigen a solicitar la restitución de derechos territoriales de comunidades negras, según se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 17. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras presentadas en 2019 y 2020 con corte a junio de 2020

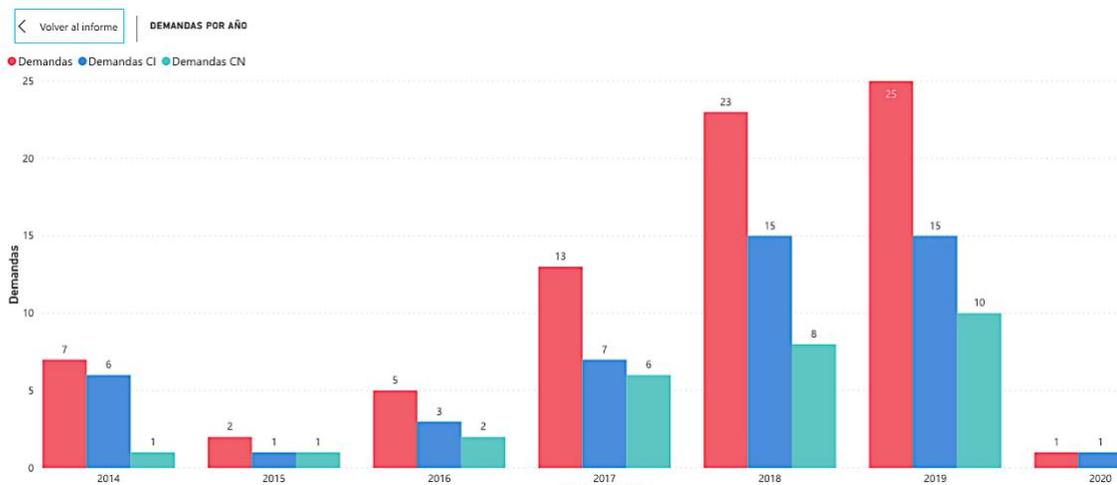
Territorio	Fecha ingreso solicitud	Fecha radicación demanda	Tiempo del proceso en la etapa judicial (Meses)	Departamento
1 GUAPI ABAJO	28/04/2015	26/11/2019	8	CAUCA
2 SANTO MADERO	02/12/2015	25/04/2019	15	BOLÍVAR
3 PÍLAMO EL PALENQUE	03/05/2016	06/09/2019	10	CAUCA
4 RÍO CAJAMBRE	28/06/2016	11/12/2019	7	VALLE DEL CAUCA
5 LOS CARDONALES DE GUACOCHÉ	13/11/2016	27/08/2019	11	CESAR
6 MAYOR DE LA CUENCA MEDIA ALTA Y ALTA DEL RÍO DAGUA	20/12/2016	11/12/2019	7	VALLE DEL CAUCA
7 CITRONELA RÍO DAGUA	31/03/2017	14/11/2019	8	VALLE DEL CAUCA
8 MAYOR DE NÓVITA - COCOMAN	11/09/2017	23/09/2019	10	CHOCÓ
9 PAIMADÓ	24/10/2017	13/12/2019	7	CHOCÓ
10 VILLA CONTO	22/02/2018	13/12/2019	7	CHOCÓ

Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. Junio de 2020.

La presentación de demandas de restitución de comunidades negras ante los jueces especializados ha ido incrementando año a año. Así, en 2014 y 2015 se presentó una demanda por año, 2 en 2016, 6 en 2017, 8 en 2018 y 10 en 2019. Con corte 31 de mayo de 2020 todavía no se había presentado ninguna demanda de restitución de derechos territoriales de comunidades negras.

En ese sentido, es alarmante el promedio del tiempo que está tardando en ser tramitada una solicitud de protección y/o restitución, entre el ingreso de la solicitud a la URT hasta la radicación efectiva de la demanda de restitución de comunidades negras ante la jurisdicción especializada en restitución de tierras. Las cifras arriba presentadas, muestran que el promedio de tiempo entre el registro de la solicitud y la presentación de la demanda es de 2 a 4 años.

Gráfica 11. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras presentadas por año



Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. Junio de 2020.

Actualmente cursan 28 demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras ante los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras. A continuación, se muestran los procesos de restitución de comunidades negras que se encuentran en sede judicial y se precisa la fecha en que ingresó la solicitud a la URT y el tiempo que lleva cada uno de estos procesos en conocimiento de la judicatura especializada. Existen casos frente a los cuales la Comisión llama especialmente la atención, como el del Consejo Comunitario de Cocomopoca, que actualmente se encuentra ante el Tribunal Administrativo de Antioquia y lleva más de 5 años en sede judicial (desde diciembre de 2014). Así mismo, es posible contabilizar una demanda en sede judicial desde 2015, dos desde 2016, seis desde 2017 y

ocho más desde 2018. Lo anterior, teniendo en cuenta solo los procesos de comunidades negras, según se describe en la siguiente tabla:

Tabla 18. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras en sede judicial

Territorio / Comunidad	Fecha ingreso solicitud a la URT	Fecha radicación demanda	Tiempo del proceso en la etapa judicial (Meses)	Juzgado	Departamento ubicación territorio
ORGANIZACIÓN POPULAR CAMPESINA DEL ALTO ATRATO - COCOMOPOCA	28/03/2014	19/12/2014	67	TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA	CHOCÓ
VILLA ARBOLEDA MAYOR DEL MUNICIPIO DE JURADÓ - COCOMAJURADÓ-	04/12/2013	06/11/2015	56	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE MOCOA	PUTUMAYO
PUERTO GIRÓN	17/07/2015	06/05/2016	50	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ
LA TOMA	20/04/2015	16/12/2016	43	JUZGADO 1 ESP. EN REST. APARTADÓ	ANTIOQUIA
LA NUEVA ESPERANZA	08/07/2013	01/01/2017	42	JUZGADO 1 ESP. EN REST. POPAYÁN	CAUCA
ELADIO ARIZA	14/02/2014	12/01/2017	42	JUZGADO 1 ESP. EN REST. POPAYÁN	CAUCA
MAYOR DEL ALTO SAN JUAN - ASOCASAN	16/07/2014	01/09/2017	34	JUZGADO 2 ESP. EN REST. CARMEN DE BOLÍVAR	BOLÍVAR
LOS RÍOS LA LARGA Y TUMARADÓ "COCOLATU"	06/08/2014	09/11/2017	32	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ
PEDEGUITA Y MANCILLA "COCOPEMA"	01/01/2014	01/12/2017	31	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ
UNIÓN RÍO CAUNAPI	10/09/2014	18/12/2017	31	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ
RÍO SAN FRANCISCO	22/02/2014	23/04/2018	27	JUZGADO 3 ESP. EN REST. DE PASTO	NARIÑO
	28/04/2015	22/05/2018	26	JUZGADO 1 ESP. EN REST DE POPAYÁN	CAUCA

Territorio / Comunidad	Fecha ingreso solicitud a la URT	Fecha radicación demanda	Tiempo del proceso en la etapa judicial (Meses)	Juzgado	Departamento ubicación territorio
BAJO MIRA Y FRONTERA	01/01/2014	30/05/2018	26	JUZGADO 4 ESP. EN REST. DE PASTO	NARIÑO
ALTO GUAPI	27/08/2015	06/08/2018	23	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE PASTO	CAUCA
RÍO BAUDÓ ACABA	20/02/2018	14/09/2018	22	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ
CUPICA	02/12/2015	29/10/2018	21	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ
GENERAL DE LA COSTA PACÍFICA DEL NORTE - LOS DELFINES	02/12/2015	29/10/2018	21	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ
UNIÓN RÍO ROSARIO	21/02/2017	19/11/2018	20	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE PASTO	NARIÑO
SANTO MADERO	02/12/2015	25/04/2019	15	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE CARMEN DE BOLÍVAR	BOLÍVAR
LOS CARDONALES DE GUACOCHÉ	13/11/2016	27/08/2019	11	NR	CESAR
PÍLAMO EL PALENQUE	03/05/2016	06/09/2019	10	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE POPAYÁN	CAUCA
MAYOR DE NÓVITA - COCOMAN	11/09/2017	23/09/2019	10	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ
CITRONELA RÍO DAGUA	31/03/2017	14/11/2019	8	NR	VALLE DEL CAUCA
GUAPI ABAJO	28/04/2015	26/11/2019	8	NR	CAUCA
MAYOR DE LA CUENCA MEDIA ALTA Y ALTA DEL RÍO DAGUA	20/12/2016	11/12/2019	7	NR	VALLE DEL CAUCA
RÍO CAJAMBRE	28/06/2016	11/12/2019	7	NR	VALLE DEL CAUCA
VILLA CONTO	22/02/2018	13/12/2019	7	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ

Territorio / Comunidad	Fecha ingreso solicitud a la URT	Fecha radicación demanda	Tiempo del proceso en la etapa judicial (Meses)	Juzgado	Departamento ubicación territorio
PAIMADÓ	24/10/2017	13/12/2019	7	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ	CHOCÓ

Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. Junio de 2020.

5.1.3 Ámbito o etapa posfallo

Durante toda la vigencia de los Decretos Leyes étnicos y con corte a 30 de junio de 2020 se han dictado 18 sentencias de restitución de derechos territoriales, de las cuales 2 han favorecido a comunidades negras y 16 a comunidades indígenas. A continuación, se muestra la información relacionada con las sentencias de restitución de derechos territoriales proferidas a favor de las comunidades negras de los consejos comunitario Renacer Negro y Yurumanguí. Esta exigua cifra, -tan solo 2 sentencias en más de 8 años-, contrasta de manera dramática con los 147 casos de comunidades negras que han presentado a la fecha y con las 26 demandas que se encuentran pendientes de decisión judicial.

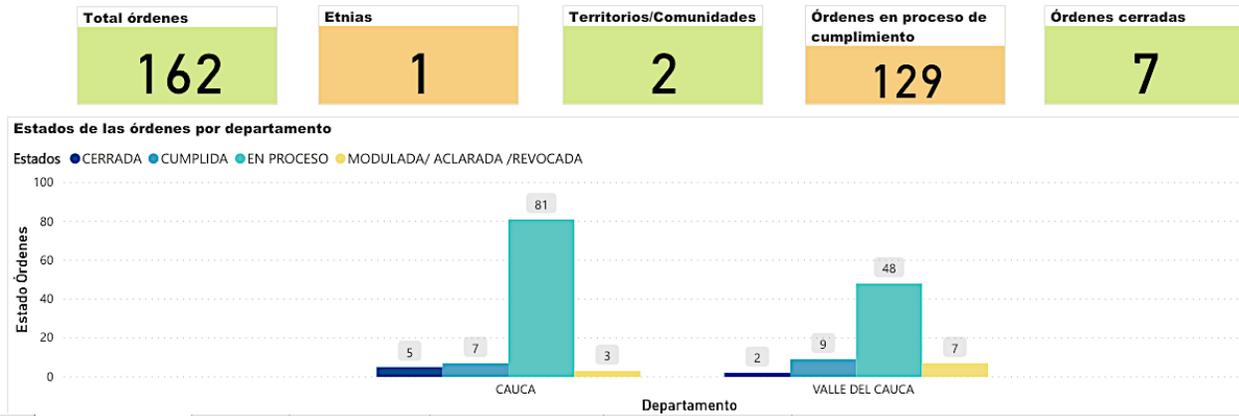
Tabla 19. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras en sede judicial. Junio 2020.

Territorio/ Comunidad	Fecha Ingreso Solicitud en la URT	Fecha demanda	Fecha sentencia	Tiempo en proferir sentencia (Meses)	Juzgado / Tribunal	Departamento
CUENCA DEL RÍO YURUMANGUÍ	30/06/201	10/08/201	18/12/201	5	28	VALLE DEL CAUCA
RENACER NEGRO	25/08/201	15/05/201	01/07/201	3	14	CAUCA

Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. Junio 2020.

Con corte a de junio de 2020, las órdenes dictadas para la restitución de derechos territoriales de estos dos procesos, tanto a través de las sentencias como de los autos interlocutorios de seguimiento posfallo ascienden a 162; de estas, 129 se encuentran todavía en proceso de cumplimiento, 81 en el caso de Renacer Negro, y 48 en el caso de Yurumanguí.

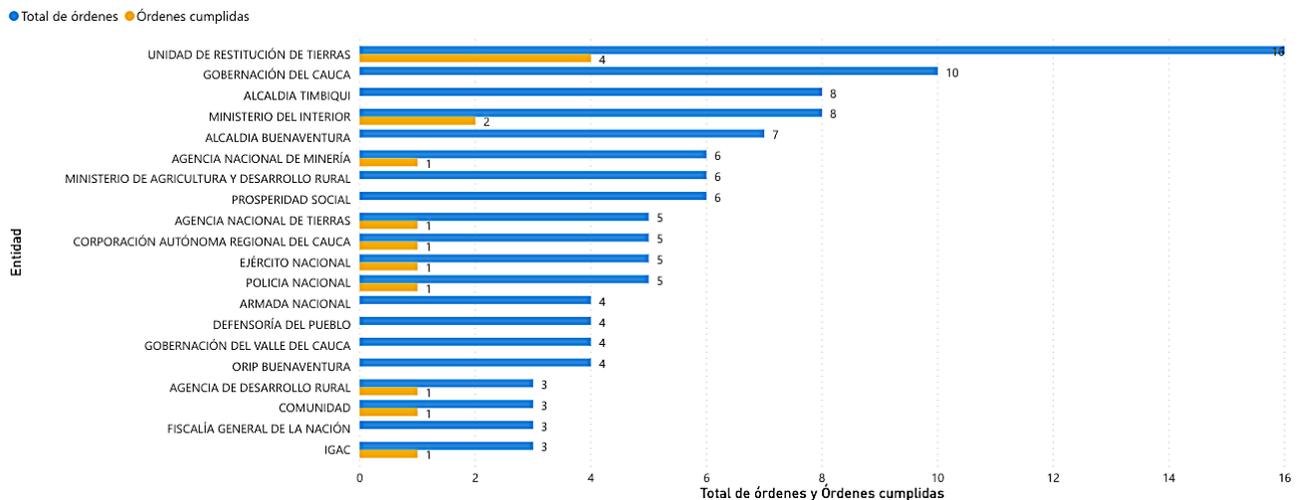
Gráfica 12. Número de órdenes proferidas en los procesos de restitución de derechos territoriales de los consejos comunitarios Renacer Negro (Cauca) y Yurumanguí (Valle del Cauca)



Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT

Las entidades con más órdenes a cargo en estas dos sentencias son: la URT (16), la Gobernación del Cauca (10), la Alcaldía de Timbiquí (8), el Ministerio del Interior (8), la Alcaldía de Buenaventura (7), la Agencia Nacional de Minería (6), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (6), el Departamento para la Prosperidad Social (6), la Agencia Nacional de Tierras (5), la Corporación Autónoma Regional del Cauca (5), así como el Ejército Nacional (5), la Policía Nacional (5) y la Armada Nacional (5), entre otras.

Gráfica 13. Órdenes por entidad y estado de cumplimiento – sentencias de restitución de derechos territoriales de los consejos comunitarios Renacer Negro y Yurumanguí



Fuente: Modelo Analítico PGN-Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. Junio 2020.

Durante el periodo analizado en este informe (enero de 2019 a junio 30 de 2020) no se produjo ninguna sentencia de restitución a favor de las comunidades negras.



Particularmente, en relación con el estado de cumplimiento de las órdenes proferidas en procesos de restitución de derechos territoriales, la CSMDL observó que, de las 8 órdenes dirigidas al Ministerio del Interior en sentencias de restitución de comunidades negras, solo 2 se encuentran cumplidas.

La Comisión ha evidenciado que el Ministerio del Interior no ha adoptado medidas para registrar, sistematizar, atender y monitorear el estado de cumplimiento de las órdenes dirigidas a esa entidad por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, para la protección de derechos territoriales de las comunidades negras víctimas, en autos de medidas cautelares y sentencias.

Además, por medio de la actuación preventiva adelantada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, se evidenció que las entidades territoriales receptoras de apoyo técnico reportado por el Ministerio del Interior³⁵, no incorporaron en los Planes de Desarrollo Territorial políticas o medidas con enfoque diferencial étnico para la reparación de las víctimas étnicas, ni medidas específicas para responder a las órdenes judiciales de restitución de tierras en casos de comunidades negras.

Sumado a lo anterior, la Comisión señala que existe un vacío en la gestión del Ministerio del Interior que, como entidad de gobierno rectora de la política pública para las comunidades negras, debería dirigir el ejercicio de planeación y ejecución de la oferta social del Estado para estas comunidades en el mediano y largo plazo. De esta manera, la gestión del Ministerio no ha contribuido a superar las prácticas inmedatistas y los esquemas asistencialistas de respuesta institucional, que impiden una superación real del estado de cosas inconstitucional a través de la implementación de políticas sociales reparadoras con enfoque diferencial. Lo anterior, revierte negativamente sobre las posibilidades de reconstruir los territorios de las comunidades negras abandonados y despojados por el conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes, y generar garantías para el retorno de la población afrocolombiana desplazada, a través de la formulación y realización de proyectos de vida y desarrollo con enfoque diferencial.

Medidas cautelares

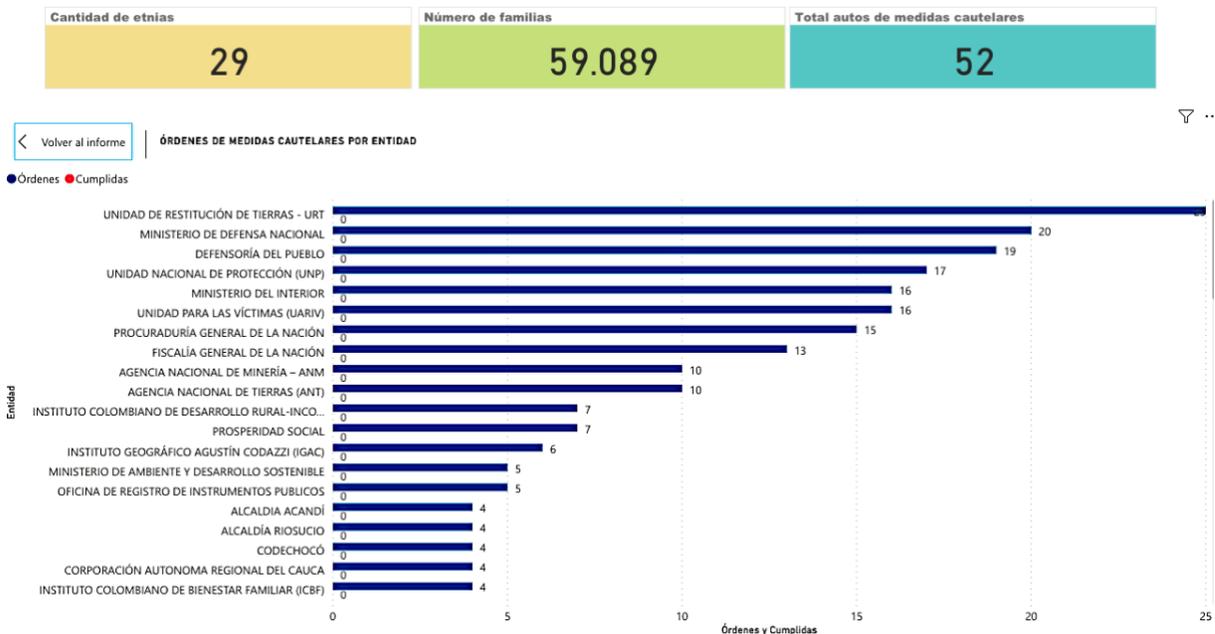
Entre 2012 y 2020 (corte 31 de mayo) los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras se han pronunciado a través de 52 autos que han dictado medidas cautelares de los cuales 17 autos se han dirigido a proteger a comunidades negras, y alrededor de 25.734 familias. En 2019 la URT presentó un total de siete (7) solicitudes de protección de medidas

³⁵ Ministerio del Interior, Coordinador Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado Ministerio del Interior. Respuesta convocatoria urgente E-2020-290816-LGC de 10 de julio de 2020

cautelares para la protección de derechos étnico-territoriales ante los jueces especializados, es decir, 50% menos que en 2018.

La entidad con mayor número de órdenes de medidas cautelares dirigidas a la protección de las comunidades negras es la Unidad de Restitución de Tierras (24), el Ministerio de Defensa Nacional (20), la Defensoría del Pueblos (19), la Unidad Nacional de Protección (17), el Ministerio del Interior (16), la Unidad para las Víctimas (16), la Procuraduría General de la Nación (15), la Fiscalía General de la Nación (19), la Agencia Nacional de Minería (10), la Agencia Nacional de Tierras (10), entre otras.

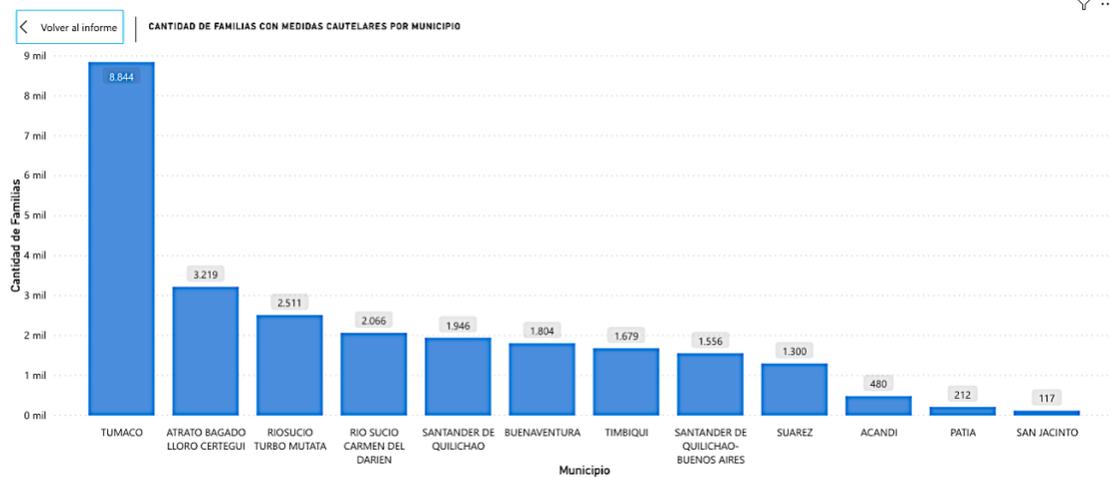
Gráfica 14. Entidades con órdenes de medidas cautelares de protección de comunidades negras



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

Las comunidades negras protegidas con medidas cautelares dictadas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras se encuentran ubicadas principalmente en municipios del Pacífico colombiano, en los departamentos de Nariño, Chocó, Cauca y Valle del Cauca, según se muestra a continuación.

Gráfica 15. Municipios con medidas cautelares para la protección de derechos territoriales de comunidades negras



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

5.2 Medidas de prevención y protección de territorios

Con corte a 30 de junio de 2020, la URT ha adelantado la ruta de protección étnica administrativa para 244 comunidades. Como parte de este procedimiento, durante 2019 la URT inscribió 78 comunidades en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, de las cuales 7 corresponden a comunidades negras y son el resultado de la gestión que para este efecto realiza el Ministerio del Interior, mientras que la URT administra dicho registro.

Sobre este aspecto, conviene recordar que la Corte Constitucional, a través del Auto 373 de 2017 señaló que:

(...) el Ministerio del Interior con la finalidad de implementar la ruta de protección señalada en las órdenes 5 y 6 de los autos 005 de 2009 y 073 de 2014, redujo el alcance fijado jurisprudencialmente para dicho mecanismo, al tiempo en que **no armonizó su procedimiento y resultados con el conjunto de medidas dispuestas para el trámite de restitución, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4635 de 2011. Esto condujo a una situación de desprotección de los territorios**, especialmente sobre los ancestrales, en la medida en que la ruta, como está formulada actualmente, dejó de cubrir un amplio conjunto de afectaciones que afrontan las comunidades. (Corte Constitucional Auto 266 de 2017)



En relación con esta medida, la URT afirmó que “en temas étnicos, por ejemplo, se logró la definición de requerimiento sobre el flujo de atención indígena y afrodescendiente articulado con la estrategia de caracterización del proceso de protección que adelanta la Dirección de Asuntos Étnicos”³⁶. Frente a esta situación, la Comisión advierte la falta de espacios de participación y de concertación con las organizaciones de comunidades negras y de víctimas.

Esta Comisión advierte la ausencia de una clara estrategia de apropiación dirigida por el Ministerio del Interior en coordinación con la URT, para los pueblos, autoridades, organizaciones y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mediante la cual se contribuya al conocimiento de la Ruta Étnica de Protección y del RUPTA, su naturaleza y alcance, así como para la articulación entre el mencionado registro de prevención y la política de protección y restitución de derechos territoriales contemplada en el Decreto Ley 4635 de 2011. Lo anterior, teniendo en cuenta la imperiosa necesidad de avanzar con determinación, mediante el uso de todas las herramientas de prevención y protección disponibles, para proteger y reparar efectivamente los territorios de las comunidades negras frente a las amenazas y vulneraciones de derechos étnico-territoriales, que persisten.

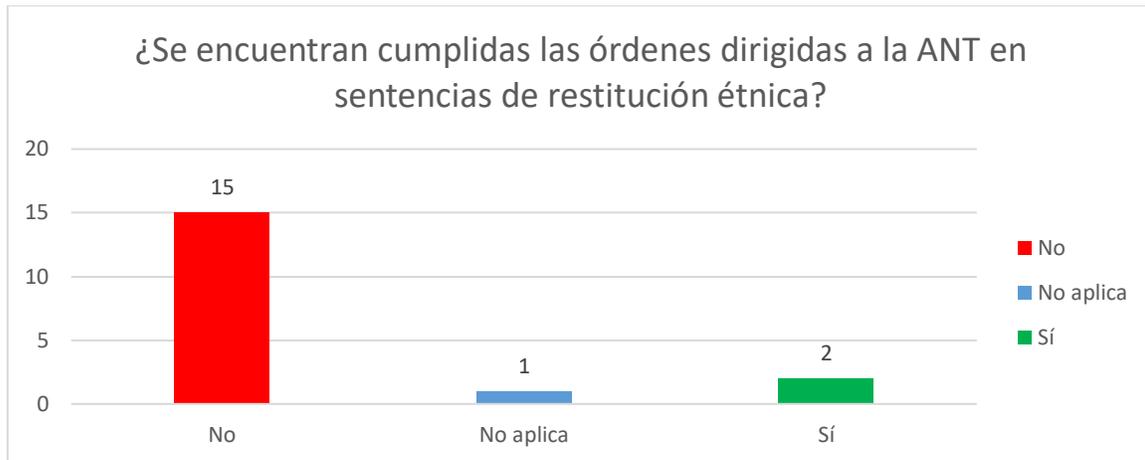
5.3 Revisión de los aportes sustantivos de la restitución de derechos territoriales a la formalización de la propiedad colectiva

De acuerdo con la información reportada por los procuradores judiciales de restitución de tierras, en ejercicio del seguimiento a las sentencias de restitución de derechos territoriales, en términos generales el nivel de cumplimiento de las órdenes es bajo.

Particularmente, preocupa la falta de cumplimiento cabal de las órdenes dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras, pues en la mayoría de los casos, el cumplimiento de las demás órdenes en materia del derecho a la alimentación, a la vivienda, al saneamiento básico, entre otros, depende de que existan garantías jurídicas y materiales en la tenencia de la tierra, para lo cual resulta indispensable la gestión de la ANT.

³⁶ Ibíd. Pág. 140.

Gráfica 16. Cumplimiento de órdenes a cargo de la autoridad de tierras (hasta 2015 INCODER, en adelante ANT) por sentencia de restitución de derechos territoriales étnicos



Fuente: Procuraduría General de la Nación, julio 2020.

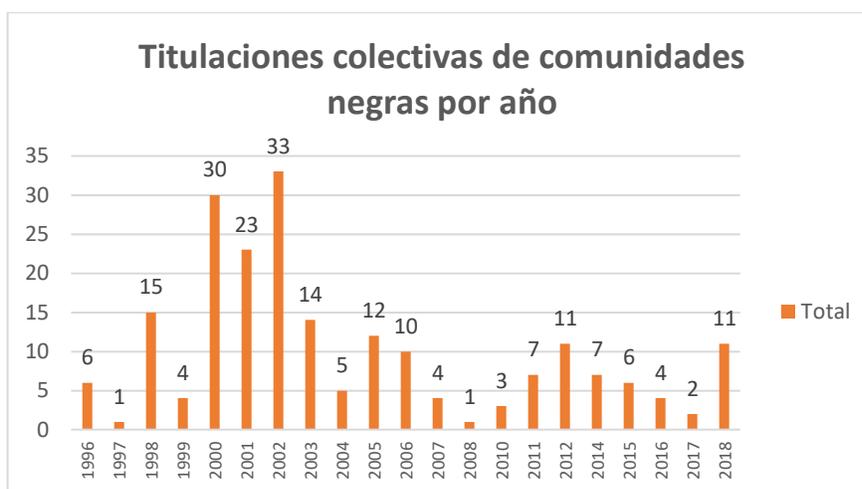
En 17 de las 18 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos se han dictado órdenes dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras que implican adelantar procesos de constitución, ampliación, saneamiento o delimitación y señalización de los territorios colectivos de las comunidades negras.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

Por otro lado, es importante poner de presente que, apenas un porcentaje menor de las solicitudes de restitución de derechos territoriales se dirigen a proteger comunidades negras que no cuentan con un territorio formalizado. En su mayoría, los casos hasta ahora abordados por la URT apuntan a lograr la restitución de derechos territoriales de comunidades que ya cuentan con un título de propiedad colectiva declarado por la Autoridad Agraria, como ocurre con los casos de los Consejos Comunitarios de Yurumanguí y de Renacer Negro, -únicos dos casos afro con sentencia- que ya contaban con un territorio titulado antes de iniciar el proceso de restitución.

Así, frente a la seguridad jurídica de las comunidades negras en cuanto a la tenencia de la tierra, conviene señalar que en el país se han efectuado 209 titulaciones de tierras de comunidades negras con un área que asciende a 5'800.828 hectáreas, y representa el 5% del total de la superficie nacional (114'174.800 Has.) En la Costa Pacífica se han realizado 153

titulaciones colectivas a comunidades negras, siendo Chocó, Nariño y Valle del Cauca, los departamentos con la mayor concentración de territorio, pues representan el 81% del total de área titulada. A continuación, se muestra el número de titulaciones colectivas realizadas por año por la autoridad agraria, luego de la entrada en vigencia de la Ley 70 de 1993 y se observa que las titulaciones realizadas durante la vigencia del Decreto Ley 4635 de 2011 representan apenas un 19% del total de los territorios colectivos titulados (aunque no responden a órdenes dictadas por los jueces especializados en restitución de tierras en sentencia).

Gráfica 17. Titulaciones colectivas de comunidades negras por año



Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la ANT. Junio de 2020.

Al menos 341 solicitudes de titulación colectiva y 33 solicitudes de adelantar otros procedimientos agrarios como deslinde, amojonamiento, clarificación, etc., respecto de las tierras colectivas de las comunidades negras se encuentran pendientes de tramitar y resolver por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT, 2020).

Por todo lo anterior, es posible para esta Comisión afirmar que durante la vigencia del Decreto Ley 4635 de 2011, no se ha logrado un aporte significativo a la formalización de la propiedad colectiva de las comunidades negras que no cuentan con este derecho, pese a tratarse de una garantía fundamental, a la luz de esa norma.

5.4 Grave situación de los derechos territoriales de las comunidades negras del Pacífico y en particular, el departamento del Chocó

Una especial preocupación reviste para esta Comisión de Seguimiento y Monitoreo, la situación de los procesos de restitución de derechos territoriales en la región del Pacífico. Particularmente en el departamento del Chocó, se concentran 112 solicitudes de restitución de derechos territoriales de comunidades negras, que cobijan al menos 34.372 familias. 15 de

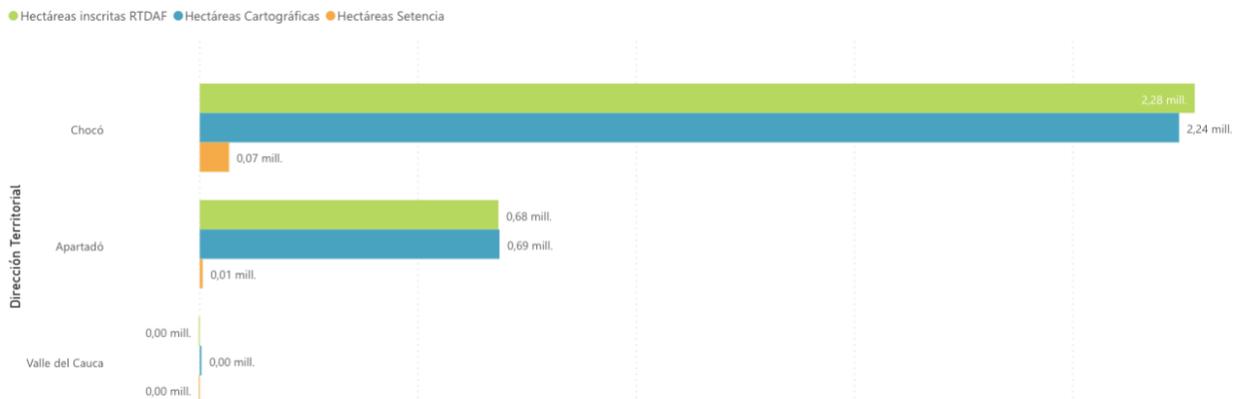
estas solicitudes se encuentran en sede judicial y solo 7 cuentan con sentencia. Hasta la fecha, no se ha producido ningún fallo a favor de comunidades negras.

Gráfica 18. Solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales de comunidades negras en el departamento del Chocó



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

Gráfica 19. Hectáreas de territorios de comunidades negra solicitadas en procesos de restitución de derechos territoriales. Información presentada por Dirección Territorial URT



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

Los procesos de restitución que versan sobre solicitudes ubicadas en el departamento del Chocó son adelantados desde el nivel central de la URT, así como desde las Direcciones Territoriales de Antioquia -sede Apartadó- y Valle del Cauca suman 2.900.000 hectáreas. Esta extensión, supera en más de un 777% el total de hectáreas restituidas en procesos individuales (vía Ley 1448 de 2011) y en procesos de restitución étnicos, en toda la vigencia de esta política, que equivalen a 381.880 hectáreas de acuerdo con la información reportada por la URT en su página web con corte a 30 de junio de 2020³⁷. Existen casos como el del Consejo Comunitario

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



de La Larga Tumaradó, de más de 107 mil hectáreas y a cuyo proceso colectivo se han acumulado más de 400 solicitudes de restitución individual.

Teniendo en cuenta el alto volumen de solicitudes de restitución de comunidades negras, el bajo nivel de cumplimiento de las órdenes dictadas en las sentencias, la acumulación de cientos de solicitudes individuales a los procesos colectivos y las diversas y profundas problemáticas que se advierten en el departamento del Chocó, a nivel de orden público, es posible advertir que el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó no cuenta con la capacidad suficiente para asumir la labor de sacar adelante estos procesos. Así, por ejemplo, existen casos como el del Consejo Comunitario de La Larga Tumaradó, cuya extensión territorial es de más de 107 mil hectáreas y a cuyo proceso colectivo se han acumulado más de 400 solicitudes de restitución individual.

Hasta el momento y luego de más de 8 años de vigencia del Decreto Ley 4635 de 2011 no se ha proferido ninguna sentencia de restitución a favor de las comunidades negras del Chocó. Por otra parte, de las 565 órdenes proferidas en las 7 sentencias de restitución del Chocó (todas a favor de comunidades indígenas), 490 se encuentran todavía pendientes de cumplimiento.

Crisis humanitaria en el Pacífico

La Defensoría del Pueblo expidió el 7 de junio de 2019 la Resolución Defensorial número 071, “Crisis Humanitaria en la Región Pacífica Colombiana”, por la cual exhorta a las diferentes entidades del Estado a adelantar acciones para la protección de los derechos humanos de las comunidades de los municipios que conforman el andén pacífico colombiano, caracterizados por las graves problemáticas estructurales y de conflicto armado que impiden el goce efectivo de los derechos de la población, ampliamente representada por comunidades negras e indígenas. Teniendo en cuenta lo anterior, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, emitieron la Directiva Conjunta 012 de 22 de agosto de 2019, a través de la cual se constató, que en la Región Pacífico persiste un escenario de riesgo asociado a la continuidad de las dinámicas del conflicto armado determinado, entre otras, por las siguientes razones:

- La presencia, control de los territorios y confrontación armada de grupos armados, que “ha originado una crisis humanitaria, principalmente por la interposición de la población civil en los combates, lo que genera desplazamientos forzados en esta zona y afectación en los usos y costumbres de las comunidades étnicas, limitando el ejercicio del derecho a la autonomía, el gobierno propio”.
- La comisión de conductas vulneratorias de los derechos humanos, que infringen los principios del Derecho Internacional Humanitario, como son amenazas individuales y



colectivas: los homicidios selectivos y de configuración múltiple; el confinamiento o las restricciones a la movilidad; ataques indiscriminados con artefactos explosivos improvisados - AEI; desapariciones forzadas; desplazamientos forzados masivos y de menor escala; reclutamiento forzado y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes y violencia sexual contra las mujeres.

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

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

Estas situaciones hacen no solamente procedente, sino imperativo, realizar las solicitudes judiciales de protección ante los hechos graves y urgentes que perpetúan la amenaza de desaparición física y cultural de las comunidades negras.

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

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

Esa respuesta, necesariamente debe afincarse en el fortalecimiento de la autonomía, para que, con su activo concurso en el manejo de la salud propia e intercultural, se agencien soluciones pertinentes y duraderas que salvaguarden su vida e integridad. Recientes pronunciamientos de la ONU y la CIDH, han formulado sendas recomendaciones a los Estados del Hemisferio, poniendo el acento en la necesidad de coordinación, participación y concertación permanentemente con sus estructuras de gobierno propio para hacer frente a los efectos adversos de la inédita situación sanitaria que representa el COVID-19.

En materia territorial, y bajo la consideración constitucional de que la subsistencia y pervivencia de las comunidades étnicas, tanto física como cultural, depende del goce efectivo del derecho al territorio y por tanto de la relación especial y única que mantienen estas comunidades con sus tierras, es imperioso que ni la URT ni la ANT desatiendan, con los debidos protocolos de bioseguridad (entre otras cosas acordados con sus organizaciones e instancias como el



Espacio Nacional de Consulta), sus deberes constitucionales de formalización, protección y restitución que tienen para con las comunidades negras.

La URT debe emplear todas las medidas administrativas y judiciales de que dispone en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011, con el propósito de prevenir afectaciones o, si estas se consuman, mitigar sus efectos, protegiendo el territorio, la vida y la integridad física y cultural de las comunidades negras, así como el disfrute de sus derechos territoriales. En tal sentido, y como quiera que las dinámicas de aislamiento en los territorios con ocasión de la pandemia del COVID-19 han sido propicias para el accionar violento de los grupos armados ilegales que azotan a los territorios y a las comunidades y autoridades étnicas, y considerando además la alta velocidad de contagio que se está registrando en los territorios étnicos, con consecuencias devastadoras en los pueblos y comunidades negras, **se insta a la URT a emplear todas las medidas administrativas y judiciales de que dispone en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011, para procurar la protección y atención básica de las comunidades negras ante esta realidad** sobrecogedora que amenaza seriamente su pervivencia física y cultural, uno de los fines esenciales de la política de restitución de derechos territoriales, siguiendo los principios y disposiciones consagradas en el Capítulo II del precitado Decreto.

A iniciativa del Ministerio Público el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, dictó medidas cautelares urgentes de atención y protección de las comunidades negras del Consejo Comunitario de La Larga Tumaradó en el marco de la pandemia. Hasta el momento, la URT no ha fungido como solicitante de este tipo de medidas, pese a que tiene el expreso mandato legal de ser su promotora. La necesidad de proteger a las víctimas del conflicto armado en el marco de la emergencia sanitaria ha sido enfatizada no solo por organismos como la CIDH, mediante Resolución 1 de 2020, sino de la propia Corte Constitucional a través del auto 149 de 2020.



CAPÍTULO 6. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LA LIBERTAD INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFRODESCENDIENTES, RAIZALES Y PALENQUERAS.

En el marco del presente capítulo, la CSMDL presentará un análisis con enfoque territorial de la protección individual y colectiva de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales; incorporando de manera transversal algunas consideraciones sobre el componente de protección y garantías de seguridad, incluido en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz.

Es de señalar que la CSMDL solicitó a la UNP a través de la Defensoría del Pueblo oficio Radicado No 20200401201187281, del 19 de mayo de 2020 información sobre la implementación de los Decretos Ley de Víctimas 4633, 4634 y 4635 de 2011, sin embargo, la respuesta³⁸ solo incluyó lo relacionado con pueblos indígenas, razón por la cual se reiteró la solicitud de información sobre los Decretos Ley 4634 y 4635 de 2011, a través de oficio Radicado: 20200401201481941 del 24 de junio de 2020 sin que se tuviera respuesta.

Por tanto, no fue posible para la CSMDL contar con información que permitiera evaluar el estado de implementación de las medidas de protección individual y colectiva para los miembros de estas comunidades, sus autoridades, líderes y lideresas como tampoco las medidas implementadas en el marco de los procesos de restitución de tierras, el fortalecimiento de las formas propias de protección como las guardias cimarronas y las adecuaciones institucionales para la incorporación del enfoque diferencial para población NARP, en el marco de las rutas individuales y colectivas.

6.1 Protección y garantías de seguridad

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

Pese a lo señalado en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, los autos de la Corte Constitucional y recientemente el Acuerdo Final, los territorios étnicos continúan siendo epicentro de viejas y nuevas violencias, y su población victimizada por estructuras armadas ilegales como el ELN o por los grupos armados post FARC-EP aliados con grupos armados delincuenciales; persiste el desplazamiento, el reclutamiento forzado de menores, los campos

³⁸ A través de oficio remitido a la Defensoría del Pueblo por correo electrónico el 27 de mayo de 2020



contaminados por MAP-MUSE-AEI, los combates en medio de la población civil y, el despojo territorial asociado a cultivos de uso ilícito, monocultivos extensivos, deforestación y minería ilegal. Lo anterior se evidencia en las 137 alertas tempranas emitidas entre 2016 y marzo de 2020, relacionadas con riesgo de vulneración de los DDHH de los grupos étnicos, por presencia de grupos armados en sus territorios.

Así mismo, el Sistema de Alertas Tempranas registró en 2019, 52 conductas vulneratorias de los derechos humanos asociadas a defensores de derechos humanos, líderes y lideresas de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, de estas 7 correspondieron a homicidios, 40 a amenazas y 5 a atentados. El Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones (noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019), presentado por la Delegada para el Posconflicto de la Contraloría General de la República al Congreso de la República, incluyó algunas cifras que dan cuenta de las vulneraciones al derecho a la vida y la seguridad personal, de las autoridades, líderes y lideresas de los grupos étnicos.

“Según el reporte de la Fiscalía General de la Nación, durante el 2019 y el primer trimestre del 2020, se cometieron 25 asesinatos a líderes étnicos defensores de derechos humanos. El Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), señala que en 2019, se documentaron 108 asesinatos de personas defensoras de DDHH, de los cuales el 65% representan defensores de derechos de las comunidades y los grupos étnicos” (Contraloría General de la República, Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019. Pág 268-269).

A lo anterior se suman las amenazas de las que tuvo conocimiento la Defensoría del Pueblo, a líderes y autoridades de comunidades negras de las cuencas de los ríos Truandó, Jiguamiandó, Baudó, Atrato y San Juan, en el departamento del Chocó, así como del Consejo Comunitario la Toma en el departamento del Cauca.

La CSMDL reitera que la violencia contra autoridades, líderes y lideresas de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales tiene efectos colectivos como bien lo indicó el Decreto Ley al poner “en riesgo la estabilidad social, cultural, organizativa y política o la permanencia física y cultural de las Comunidades” y por tanto, aumentar el riesgo de extinción física y cultural declarado por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009.

Frente a esta situación preocupan las demoras en la atención institucional, dado que la ruta para la implementación de un esquema de seguridad puede tardar hasta 8 meses. Lo mismo sucede con el avance en la ruta colectiva.



Preocupa que en muchos casos las medidas de protección implementadas carecen de un enfoque étnico y no logran ser efectivas en contextos rurales de difícil acceso con pocas posibilidades de comunicación como es el caso de numerosos territorios étnicos. De igual manera la Defensoría del Pueblo ha constatado que se registra un desmonte progresivo de esquemas de seguridad individuales cuando actualizan las evaluaciones, sin tener en cuenta la persistencia de factores de riesgo, sobre todo en zonas rurales.

Así mismo lo señalado por la UNP a través de oficio dirigido a la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo y radicado a través de correo electrónico el 27 de mayo de 2020, respecto a la baja implementación de las medidas de protección adoptadas en el CERREM Colectivo “por parte de las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal (...) afecta la integralidad de la ruta en términos de eficacia”, señalando además que no se tiene información suficiente sobre el estado de su implementación toda vez que, según los datos aportados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de 123 medidas aprobadas en los 12 casos estudiados (1 organización afro y 11 consejos comunitarios), solo se conoce el estado de avance de 3 “cumplida” y 10 “en desarrollo”, a lo cual se suma la dificultad para conocer la efectividad de las medidas, considerando que deben implementarse en contextos rurales de difícil acceso y con pocas posibilidades de comunicación, como es el caso de numerosos territorios étnicos.

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

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

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

(...)

“En departamentos como Arauca o en subregiones como el Catatumbo en Norte de Santander, se denotan lógicas de no agresión entre grupos disidentes y el ELN, mientras que, en otras zonas como la región del San Juan en el departamento del Chocó, el Sur del Cauca y la cordillera nariñense, se constatan disputas entre estos grupos y el ELN, generando confinamientos y desplazamientos masivos de población civil. En la Costa Pacífica nariñense persisten enfrentamientos, como los registrados desde el año 2018 entre el Frente Oliver Sinisterra (FOS) y las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), con impactos en las comunidades de esta zona, tales como desplazamientos masivos, reclutamientos forzados, confinamientos, amenazas y homicidios.

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

Asimismo, los grupos disidentes y el Clan del Golfo/AGC se enfrentaron en las subregiones del Patía y Cordillera, en los departamentos de Cauca y Nariño, así como en el Nudo del Paramillo en límites entre Antioquia y Córdoba. Resalta la fuerte disputa que durante el año 2019 se ha desarrollado en la zona del sur de Córdoba, dinamizada por el interés de grupos disidentes de expandir su control desde el norte del departamento de Antioquia hacia este territorio, marcando, además, un importante escenario de riesgo para la población por los enfrentamientos generados con el Clan del Golfo/AGC”³⁹.

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

Tabla 20. Alertas tempranas 2019 - mayo 2020 población civil perteneciente a grupos étnicos

³⁹ Organización de Estados Americanos, XXVIII Informe del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia, correspondiente al periodo entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2019, pág. 6 consultado en: <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2020/06/XXVIII-Informe-Semestral-Español.pdf>

Número de Alertas Tempranas	Departamento
11	Chocó
6	Valle del cauca
6	Antioquía
4	Bolívar
3	Nariño
3	Cauca
2	Cesar
2	Córdoba
2	Norte de Santander
1	Cundinamarca y Tolima
1	Guainía
1	Guaviare
1	La Guajira
1	Meta
1	Putumayo
1	Risaralda
1	Sucre
1	Tolima
1	Caldas
1	Casanare
1	Arauca
1	Bogotá
1	Magdalena
1	Nacional
54	

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

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

Lo anterior reitera lo señalado por la Defensoría del Pueblo a través de su Resolución 071 de 2019 respecto a la persistencia de un escenario de riesgo en el Andén Pacífico, asociado a las dinámicas del conflicto armado, la presencia de grupos armados que se disputan el control



de los territorios tras la dejación de armas de las FARC-EP y en general, la ocurrencia de conductas vulneradoras de los derechos humanos y la infracción de los principios del derecho internacional humanitario como son las amenazas y los homicidios selectivos.

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

- En 2019 se presentaron 76 eventos de desplazamientos masivos que afectaron a 22.994 personas (7.431 Familias) en 11 departamentos. La región más afectada fue el pacífico colombiano con 44% de estos eventos masivos. En el segundo semestre del 2019 se presentaron 12 masivos, 7 en la Costa de Nariño y 5 en el Chocó, en las subregiones del Bajo Atrato, Baudó y Unguía.
- El departamento más afectado fue Nariño, en la subregión del Pacífico, con 20 desplazamientos masivos que afectaron a 7.772 personas, seguido de Chocó con 12. Tan sólo en el municipio de Alto Baudó se desplazaron 2.088 personas, lo que constituye el desplazamiento más grande en este municipio en los últimos cinco años.
- El primer trimestre del año 2020 en esta misma subregión, se han presentado dieciocho (18) eventos de desplazamientos masivos en los municipios de Olaya Herrera, Tumaco, Magüi Payán, Roberto, Mosquera y Francisco Pizarro los cuales afectaron a 2.542 integrantes de consejos comunitarios y resguardos indígenas. Se trata de una situación similar a la presentada en lo corrido del año anterior, lo cual revela un escenario alarmante donde persiste y se agrava la crisis humanitaria.
- Estos desplazamientos vienen ocurriendo en escenarios donde se llevan a cabo actividades de erradicación forzada, las cuales incrementan los riesgos sobre las comunidades debido a las acciones de los grupos ilegales para repeler las fumigaciones. Esta situación termina por afectar a las comunidades en medio de los enfrentamientos. Es el caso de lo ocurrido en los municipios de Roberto y Magüi Payán en la subregión del Telembí, Nariño.
- Sumado a esta situación han aumentado los confinamientos. En 2019 se registraron 114 comunidades confinadas, todas pertenecientes a grupos étnicos. El 90% de ellas en los municipios de Bagadó, Murindó, Riosucio, Carmen del Darién, Alto Baudó y Bojayá y Litoral de San Juan, en el Chocó. Los confinamientos afectaron aproximadamente a 10.000 personas. Entre agosto y diciembre resultaron afectadas cuarenta y siete (47)



comunidades. Cabe aclarar que el confinamiento puede ser intermitente y recurrente o permanente, dependiendo de los intereses y estrategias de los grupos ilegales por el control del territorio y de la población.

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

“Existe un fuerte componente de afectación sobre comunidades indígenas y afrodescendientes por la vinculación y reclutamiento forzado de NNA por parte del ELN en los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca (...) incluyendo los Consejos Comunitarios ubicados en Timbiquí y Guapi en el Cauca.”⁴⁰

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

“La salida de las FARC-EP de los territorios, consecuencia del Acuerdo, ha generado transformaciones contextuales que vienen impactando de manera acelerada el escenario de riesgo, no solo para el municipio de Suárez, sino en general para el Norte del Cauca, toda vez que uno de los principales actores armados ilegales con operación en esta dejara las armas. No obstante, la presente Alerta Temprana explica cómo otros factores claves para la terminación del conflicto no avanzan facilitando así la entrada de nuevos grupos armados al margen de la ley, reconfigurados y/o en proceso de expansión, que han venido copando territorios estratégicos para las economías legales, como las extractivas, monocultivos y concentración de tierras para su renta, e ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal (...)

Es importante señalar que los factores de amenaza no solo están ligados a la disputa territorial que están llevando a cabo los grupos armados ilegales, sino también a los procesos que vienen adelantando los líderes y lideresas, encaminados a superar las condiciones estructurales que son finalmente las que alimentan y perpetúan el conflicto armado, que no se supera aún pese al Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las antiguas FARC-EP.”⁴¹

⁴⁰ ibídem pág. 8.

⁴¹ Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana No 33 de 2019.



Acorde a los escenarios de riesgo expuestos en cada una de estas Alertas Tempranas, persisten las amenazas, atentados y homicidios a las autoridades, líderes y lideresas y miembros de las comunidades negras y afrodescendientes. Así mismo la alerta temprana 048 de 2019, que tiene como localización geográfica del riesgo al municipio de Santander de Quilichao, presenta como población en riesgo a las comunidades afrodescendientes organizadas en 5 Consejos comunitarios (Consejo comunitario Zanjón de garrapatero, Consejo comunitario Aires de garrapatero, Consejo comunitario La quebrada, Consejo comunitario Afrolomitas -veredas Lomitas arriba y lomitas abajo- y Consejo Comunitario CURPAQ), afiliados en su mayoría a la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca – ACONC y/o PCN.

“Se determina que en especial situación de riesgo se encuentran las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, miembros de las organizaciones sociales y comunitarias tales como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, Proceso de Comunidades Negras, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesinas, Asociación de Municipios del Norte del Cauca y la Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca, Corporación Mujer Niñez y Juventud Nortecaucana y demás organizaciones sociales y comunitarias con asiento en el municipio de Santander de Quilichao, autoridades indígenas, representantes de Consejos comunitarios, presidentes de JAC, representantes de Asociaciones campesinas, representantes de organizaciones de mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA), miembros de la guardia Indígena y Cimarrona, integrantes de procesos de implementación de medidas relacionadas con los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (PNIS, PDET), comunidades que adelantan procesos de reparación colectiva, reclamantes de tierras y territorios y defensores(as) de los recursos naturales que lideran procesos en contra del extractivismo (minería). (Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana No 048 de 2019)

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



de su firma se configura como un riesgo para quienes exigen el cumplimiento y avance oportuno de lo pactado”. (*Defensoría del Pueblo*, Alerta Temprana No 048 de 2019)

6.3 Protección de autoridades y líderes de las comunidades NARP.

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

“La violencia y los escenarios de riesgo se concentran en territorios donde hay presencia de uno o varios grupos armados ilegales, sea que coexistan o que estén en disputas por el control territorial, así como en territorios donde se implementan estrategias de reducción de cultivos ilícitos. Adicionalmente, el reclamo por el acceso a tierras, la oposición a actividades extractivas, el cuidado del medio ambiente y la defensa del territorio, persisten como factores de riesgo en el contexto actual (...) En su mayoría, el perfil de las víctimas corresponde con líderes y lideresas comunales, autoridades y comunidades indígenas, afrodescendientes, reclamantes de tierras, víctimas del conflicto armado y promotores de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos que asumen un importante rol de reclamo, denuncia y visibilización en sus comunidades. Los ataques identificados se concentran en departamentos como Meta, Guaviare, Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Caquetá (...) Preocupa el marcado escenario de riesgo de las guardias indígenas y autoridades étnico-territoriales en el norte del Cauca” (ídem, pág. 11).

6.4 Enfoque diferencial étnico y adecuación institucional

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

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



Preocupa el marcado escenario de riesgo de las guardias indígenas y autoridades étnico-territoriales en el norte del Cauca” (idem, pág. 11).

En relación con las garantías de seguridad que se refieren al punto 3.4 el capítulo étnico dice que:

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

Para el caso afrocolombiano, si bien el capítulo se refiere a las guardias cimarronas, no existe ninguna medida de protección colectiva que fortalezca esta figura de autoprotección, o iniciativa institucional para su fortalecimiento. Las medidas de protección colectiva para comunidades negras y afrocolombianas son las medidas convencionales como chaleco, vehículos, medios de comunicación, botones de pánico y hombres de protección.

En la audiencia de seguimiento al capítulo étnico realizada por la Procuraduría, el Ministerio del Interior manifestó que existen diálogos con la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), para definir en qué consiste el fortalecimiento de la guardia cimarrona y avanzar en la formulación e implementación de proyectos. Sin embargo, en ese mismo espacio, líderes afro del Norte del Cauca manifestaron falta de voluntad política para el fortalecimiento de los sistemas de autoprotección de los pueblos afrocolombianos incluida la guardia cimarrona.

De todas maneras, la situación de seguridad de los líderes trasciende la capacidad de autoprotección de los pueblos y requiere de una acción efectiva y coordinada de las diferentes instancias del estado para garantizar su protección.

6.5 Enfoque diferencial étnico y adecuación institucional

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

“Para el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se incorporará perspectiva étnica y cultural. Se garantizará el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los



pueblos étnicos, reconocidos a nivel nacional e internacional como la Guardia Indígena y la Guardia cimarrona.”

Sin embargo, se evidencia la persistencia de los siguientes problemas estructurales en la implementación de las rutas individuales y colectivas para comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales:

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

6.6 Implementación de medidas de protección y la emergencia del Covid-19

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

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



En algunos casos, los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales han impuesto medidas de control social, como el establecimiento de puestos de control ilegales y la comisión de actos de violencia contra las personas que incumplieron el confinamiento. El aislamiento obligatorio ha repercutido en la implementación de algunos de los mecanismos de garantías de seguridad que se recogen en el punto 3.4 del Acuerdo Final. Las poblaciones vulnerables están teniendo más dificultades para reportar situaciones de seguridad crítica y acceder a los mecanismos de respuesta institucional”⁴².

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

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

⁴² Informe S/2020/603 al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

CAPÍTULO 7. RETORNOS Y REUBICACIONES PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS

7.1 Parámetros normativos y jurisprudenciales de los retornos y reubicaciones para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Según el capítulo 3° del título 4° del Decreto Ley 4635 del 2011⁴³, la medida de retorno y reubicación para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) deben llevarse a cabo bajo el cumplimiento de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad. Asimismo, el artículo 74 señala que, la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento cesará cuando la comunidad NARP alcance el goce efectivo de los derechos fundamentales y del restablecimiento económico y social, por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno en el marco de un proceso de retorno o reubicación.

A través del Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional constató que las comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento no son tratadas de acuerdo con su condición de sujetos de especial protección constitucional, declarando que sus derechos fundamentales prevalecientes están siendo masiva y continuamente desconocidos. En ese mismo sentido, aseveró la obligación de las autoridades colombianas, de incorporar un enfoque integral diferencial de protección, prevención y atención a la comunidad afrocolombiana.

En el auto 373 de 2016, mediante el cual se evaluaron los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la sentencia T- 025 de 2004, la Corte enumeró determinadas razones que han impedido superar la condición de vulnerabilidad de las comunidades retornadas y reubicadas a partir de las acciones del Estado. Entre estas se destaca el hecho de que en muchos casos el acompañamiento culmina una vez se concrete el traslado de la población al municipio de origen y de este modo no se logra garantizar el goce efectivo de los 14 derechos mínimos -prioritarios y progresivos⁴⁴- que están ligados al proceso de retorno y reubicación. Asimismo, uno de los limitantes señalados por la Corte Constitucional, se refiere a la falta de implementación del enfoque diferencial en el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones de los pueblos y comunidades afrocolombianas.

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

⁴³ Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

⁴⁴ Identificación, salud, educación, alimentación adecuada, vivienda, orientación ocupacional, reunificación familiar, atención psicosocial, tierras, seguridad alimentaria, generación de ingresos y trabajo, servicios públicos, vías y comunicaciones y organización social. Auto 373 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



referidas a la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado, la discriminación de las reubicaciones rurales dentro de la política pública⁴⁵ y la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos en escenarios urbanos.

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

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

A partir de lo anterior, la CSMDL manifiesta que, a este obstáculo referido por la CGR frente a la medición efectiva de los IGED, adhiere la falta de indicadores específicos que, redactados sobre la base transversal del enfoque étnico, permitan evidenciar el avance de la política de retornos y reubicaciones frente a las implicaciones que esta ha tenido en la pervivencia cultural de los pueblos y las comunidades afrocolombianas. De igual forma, tanto la Defensoría del Pueblo como la PGN⁴⁶, solicitaron formalmente a la Corte Constitucional, que le exigiera el Gobierno Nacional:

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

⁴⁵ Al respecto, señala la Corte que el INCODER –hoy ANT–, adujo falta de competencia frente a los procesos de retornos y reubicaciones, a pesar de la protección que se predica de los escenarios de adjudicación, asignación o dotación de tierras y los procesos de reubicación rural que conllevan los mismos.

⁴⁶ Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, Radicado PGN E-2020-318955 de 1 de julio de 2020, como respuesta al Auto 204 de 2020.



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

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

Sobre lo anterior, cabe resaltar que en el marco de la consulta previa del PND 2018-2022 se acordó la construcción de un Plan de Choque para efectos de acelerar la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 de modo que se pudieran ejecutar determinados componentes de manera prioritaria, debido a la necesidad de estos, los contextos territoriales y la violencia de la que son víctima las comunidades NARP.

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

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

La CSMDL observa que, si bien el Decreto Ley 4635 de 2011 incluyó un capítulo concreto referente a los retornos y reubicaciones de las comunidades NARP, donde a manera general, se plantearon los principios rectores de la medida, los escenarios de participación de las comunidades materializados desde la concertación del proceso y las competencias



específicas de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), estos parámetros no fueron desarrollados ni incluidos dentro del Protocolo de Retornos y Reubicaciones.

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

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

Ahora bien, tanto el decreto ley 4635 de 2011 como la Corte Constitucional han establecido que la condición de vulnerabilidad y el goce efectivo de los derechos de la población retornada o reubicada, se materializará una vez se establezca su situación socio- económica, sin embargo, la resolución 03320 de 2019, no señala ninguna ruta específica que pueda concretar el hecho de la estabilización para las comunidades étnicas.

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

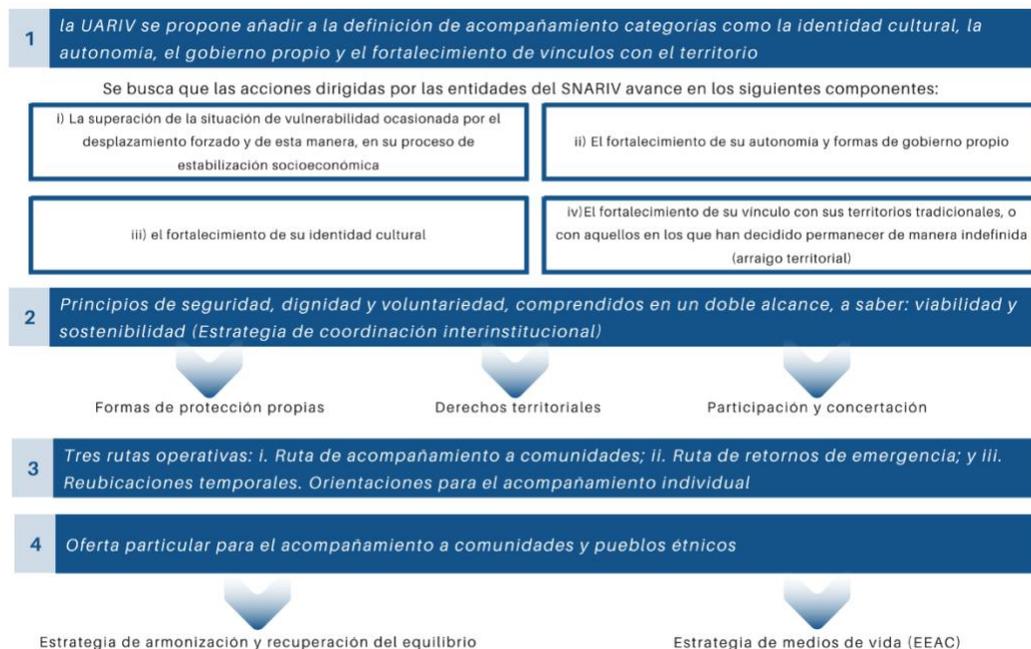
Como se observa, a pesar de los cuellos de botella que la UARIV ha reconocido respecto al proceso de retornos y reubicaciones y que la Corte ha reiterado en sus autos de seguimiento a la superación del ECI declarado en la sentencia T- 025 de 2004, actualmente no se cuenta con una ruta de acompañamiento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

7.2 Propuesta protocolo de retorno y reubicación con enfoque diferencial de la UARIV.

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

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

Gráfica 20. Propuesta UARIV Protocolo para pueblos y comunidades étnicas.



Fuente: Información aportada por la UARIV radicado No. 202072012665691

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

Tabla 21. Propuesta de la UARIV sobre la oferta institucional para pueblos y comunidades étnicas.

COMPONENTE MATERIAL-MVDA	Seguridad Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos Agrícolas • Proyectos pecuarios • Proyectos de fortalecimiento a prácticas productivas propias • Proyectos Forestales • Proyectos acceso y consumo de agua
	Proyectos de infraestructura social y comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción (enfoque étnico) • Adecuación • Fortalecimiento
	Iniciativas de productividad para la comercialización	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos asociados a la elaboración y producción de bienes terminados de acuerdo con usos y costumbres que puedan ser comercializados.
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO-MDVA	Uso, control y administración del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento en el diseño y formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial y Aprovechamiento Racional de los Recursos – Componente territorial Plan de Vida (habitabilidad, productividad, conservación y protección). • Delimitación de sitios sagrados y de memoria.
	Asistencia y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia y formación complementaria asociada a los proyectos del componente material • Acciones de fortalecimiento a las capacidades de autogestión de las comunidades a partir del ejercicio del gobierno propio • Gestión para el reconocimiento y fortalecimiento de las formas de gobierno propias (diálogo intercultural e interinstitucional).
	Arraigo e identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios para la redefinición del Plan de Vida y de etnodesarrollo (asambleas espacios de acuerdo con usos y costumbres para redefinir plan de vida como herramienta de gestión). • Acciones de revitalización de prácticas colectivas: formas de producción tradicional, trabajo comunitario, espacios espirituales, encuentros culturales. • Gestión del conocimiento tradicional y/o ancestral
ESTRATEGIA DE ARMONIZACIÓN	Dimensión material	Posibilidad de retomar, adaptar o readaptar, y revitalizar la relación con el territorio, los elementos naturales, los demás seres vivos, los sitios, espacios y bienes materiales y, por otro lado, la relación física con la comunidad étnica de origen o la comunidad de la cual se fue separado por causa del desplazamiento forzado.

	Dimensión organizativa	Referida a la retoma, adaptación o readaptación y revitalización de las formas de organización y gobierno propio.
	Dimensión espiritual	Recoge la visión del “orden natural y espiritual” de cada comunidad étnica, es decir la cosmovisión, que se cimienta en un sistema de creencias particulares a cada grupo étnico, y que se ha transmitido de generación en generación principalmente a través de la tradición oral, y que involucra una relación de respeto, cuidado y ritualidad para y con el territorio o la tierra (siendo esta la madre), los recursos naturales, los seres de la naturaleza incluyendo seres humanos (tangibles e intangibles).

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

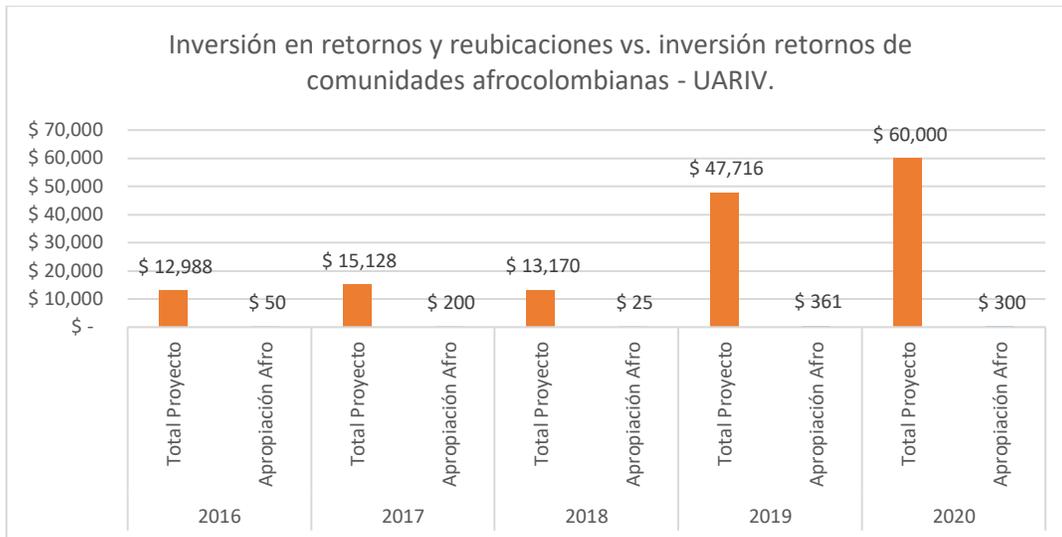
Es importante aclarar que, a la fecha de presentación de este informe, y transcurridos 9 años de la promulgación del Decreto Ley 4633 de 2011, el protocolo para el retorno de las comunidades étnicas no ha sido diseñado ni socializado. En relación con la propuesta arriba descrita, vale señalar, que si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

7.3 Inversión para la implementación de procesos de retorno y reubicación de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales.

La UARIV cuenta con un proyecto de inversión para el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación denominado “**Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional**”, el cual busca aumentar el acceso a estos derechos por parte de las víctimas y comunidades desplazadas. Si bien, la estructuración de este proyecto es general y se opera en el marco de la Ley 1448 de 2011, este cuenta con recursos específicos para su atención del orden de \$361 millones para 2019 y \$300 millones para 2020 que constituyen el 5% del valor total de los proyectos.

Sin embargo, los recursos que han sido orientados a la atención de retornos de comunidades negras y afrocolombianas han sido bajos frente al valor total dirigido al componente de retorno. En la siguiente gráfica se puede observar la comparación entre los valores totales del proyecto por vigencia y los recursos orientados a este pueblo étnico. De 2016 a 2020 en ninguna vigencia la apropiación de los recursos para comunidades afrocolombianas ha sobrepasado el 1% del valor total del proyecto. Los casos de 2016 y 2018 llaman la atención por su baja apropiación de \$50 y \$25 millones anuales respectivamente.

Gráfica 21. Inversión en retornos y reubicaciones vs. inversión retornos de comunidades NARP - UARIV.



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

Dichas apropiaciones no logran ser ejecutadas en su totalidad. Como se observa en la siguiente gráfica los recursos apropiados no alcanzaron en ninguna vigencia a operarse en su totalidad. En 2017 pese a la apropiación de \$200 millones, los mismos no fueron ejecutados. Para 2020 se entiende que lo reportado se inscribe en el primer cuatrimestre del año, por lo que se esperaría una operación de estos recursos en los meses restantes de la vigencia.

Gráfica 22. Inversión en retornos y reubicaciones afrocolombianas - UARIV.



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

Respecto a lo planteado sobre la baja apropiación de recursos para comunidades NARP en el proyecto de retornos de la UARIV, la CSMDL señala la necesidad de reajustar la programación realizada acorde con las necesidades de la población étnica en situación de desplazamiento. En este sentido, es importante señalar la magnitud de población NARP víctima de desplazamiento forzado año a año. Como lo indica la siguiente tabla, solo para 2019, se presentaron 24.834 eventos de desplazamiento forzado que afectaron personas NARP.

Tabla 22. Víctimas NARP por hecho victimizante en la vigencia 2019

Cifras de Enfoque Diferencial				
ETNIA	HECHO	VIGENCIA	VICTIMAS OCURRENCIA	EVENTOS
Afrocolombiano (Acreditado RA)	Amenaza	2019	1	1
	Desplazamiento forzado	2019	1	1
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	2019	82	82
	Amenaza	2019	4162	4382
	Confinamiento	2019	6555	6566
	Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	2019	201	202
	Desaparición forzada	2019	14	14
	Desplazamiento forzado	2019	23.027	23.652
	Homicidio	2019	144	144
	Lesiones Personales Físicas	2019	25	25
	Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	2019	4	4
	Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	2019	124	124
	Secuestro	2019	7	7
	Sin información	2019	1	1
	Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados	2019	7	7
Palenquero	Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	2019	1	1
	Amenaza	2019	8	8
	Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	2019	1	1
	Desplazamiento forzado	2019	1053	1093

Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	2019	2	2
	Amenaza	2019	31	32
	Confinamiento	2019	2	2
	Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	2019	1	1
	Desplazamiento forzado	2019	87	88
	Homicidio	2019	1	1
	Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	2019	4	4

Fuente: Red Nacional de Información, agosto de 2020⁴⁷

Por otra parte, sobre la no ejecución de la totalidad de los recursos en 2019 se señala también, la necesidad de una mayor articulación de la UARIV con los entes territoriales a fin de generar mayores capacidades técnicas para la presentación de propuestas.

Por otra parte, no se puede soslayar el hecho de que no solo la UARIV debe ser aportante activa de recursos y gestiones institucionales en materia de acompañamiento a los retornos. El retorno de las comunidades y personas afrocolombianas a sus territorios de origen debe ser el fin principal de la atención de esta población que se encuentra en desplazamiento. Esto debe implicar la concurrencia de acciones y recursos de las diferentes entidades SNARIV, para esto se requiere una mayor articulación institucional y un mayor dinamismo en la coordinación del sistema para focalizar eficientemente los recursos dirigidos a la atención de los retornos y reubicaciones.

7.4 Inversión en retornos y reubicaciones de pueblos y comunidades negras y afrocolombianas en la vigencia 2019.

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

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

⁴⁷ Cfr: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> Recuperado el 10 de agosto de 2020.

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

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

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

Según lo reportado por la UARIV se asignaron recursos a entidades territoriales para la implementación de 7 EEA para comunidades NARP durante el año 2019 por un valor de \$199 millones.

Tabla 23. Recursos asignados a entidades territoriales para los EEA destinadas a comunidades afrocolombianas 2019.

PUEBLO Y/O COMUNIDADES	MUNICIPIO/ DEPARTAMENTO	NUMERO DE EEAC	RECURSO COMPROMETIDO 2019
Puntas de Ocaido	Urrao, Antioquia	1	\$91.568.125
Vereda San Miguel	Buenos Aires, Cauca	1	\$19.155.023
Comunidad Agua Clara	Buenaventura, Valle del Cauca	2	\$8.385.854
Comunidad Cabeceras	Buenaventura, Valle del Cauca	2	\$8.385.854
Tabor y Guarato	Tado, Chocó	1	\$72.459.123
	TOTAL	7	\$199.953.979

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

Sin embargo, la UARIV manifiesta en su respuesta a la CGR que durante la Vigencia 2019 no se contó con la demanda que se tenía programada para las comunidades étnicas por lo que no se pudo ejecutar el total de los recursos asignados. No obstante, según reportes aportados por la Defensoría del Pueblo sobre retornos y reubicaciones étnicas, se encuentran casos como los del Consejo Comunitario Cabeceras el cual durante el proceso de protocolización no contó con el apoyo de la institucionalidad ya que estos argumentaban no contar con

presupuesto para su realización pese a que la comunidad con el acompañamiento de Defensoría había adelantado el diseño de su plan de retorno (Defensoría del Pueblo, 2020, p.15-16).

Por las consideraciones anteriores, desde la CSMDL se hace un llamado a que se priorice la atención de las comunidades afrocolombianas teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad que sigue vigente y la disponibilidad de recursos evidenciada para los procesos de retornos y reubicaciones étnicas. Es necesario fortalecer la coordinación con las entidades territoriales y la asistencia técnica brindada por la UARIV y realizar un cambio en el modelo basado en la demanda o solicitudes de las comunidades étnicas a las diferentes entidades y a la UARIV podría plantear un papel proactivo y de seguimiento frente a las situaciones que se presentan en los territorios y de las cuales tiene conocimiento por su accionar con la población desplazada desde el momento que ocurren los hechos.

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

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

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

Tabla 24. Recursos invertidos en asistencia técnica a comunidades NARP- Vigencia 2019.

DEPARTAMENTO/ MUNICIPIO	PUEBLO Y/O COMUNIDAD	RECURSO COMPROMETIDO 2019 (cifras en millones de pesos)
Antioquia	Puntas de Ocaído	\$1.823.920
Cauca	Vereda San Miguel	\$1.823.920
Valle del Cauca	Comunidad Agua Clara	\$1.823.920
	Comunidad Cabeceras	
Chocó	Tambor y Guarato	\$25.800.000
TOTAL		\$31.271.760

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

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

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

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

Tabla 25. Recursos invertidos en recursos y/o recursos para comunidades afrocolombianas - Vigencia 2019

PUEBLO Y/O COMUNIDAD	DEPARTAMENTO/ MUNICIPIO	BIENES Y/O SERVICIOS	RECURSO COMPROMETIDO 2019 (cifras en millones de pesos)
Comunidad de Agua Clara	Buenaventura, Valle del Cauca	Fortalecimiento del Plan de Retornos y Reubicaciones de la comunidad de Agua Clara	\$9.856.800

Fuente: Información aportada por la UARIV radicado No. 202072012665691

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

El apoyo a la sostenibilidad del retorno o reubicación consiste en un incentivo económico entregado por parte de la UARIV a las personas u hogares que se están acompañando en su decisión de retomar o reubicarse y se encuentra dirigido a proveer un soporte a su seguridad alimentaria en el primer año luego del traslado y se distribuye en tres entregas a lo largo del acompañamiento. Para la vigencia 2019, no se reportan apoyos económicos a ninguna comunidad NARP.

7.5 Acuerdo Final de Paz y procesos de retorno y reubicaciones a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En Colombia, los pueblos y comunidades NARP han sido víctimas de continuas expresiones de violencia que, además, fueron extremadas como consecuencia del conflicto armado interno. Es así como, en razón a la forma diferenciada como han sido victimizados, la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 reconoce a las comunidades afrodescendientes como sujetos de especial protección constitucional y sitúa la importancia de articular esfuerzos en pro de la garantía de sus derechos humanos y territoriales teniendo en cuenta que se trata de comunidades cuya pervivencia solo es posible desde el reconocimiento de sus prácticas socioculturales y arraigos con el territorio.



Este asunto es visibilizado en el capítulo étnico del Acuerdo Final -AF- firmado con las FARC-EP donde se propende por garantizar acciones afirmativas que atiendan la especificidad de la afectación de estos pueblos para garantizar el ejercicio pleno de derechos en el marco de sus propias necesidades, aspiraciones, intereses y cosmovisiones en plena correspondencia con las disposiciones del Decreto Ley 4635 de 2011.

En consecuencia, el Plan Marco de Implementación -PMI- incluye una serie de compromisos concertados entre el Gobierno nacional y los Pueblos Étnicos que se aterrizan en metas trazadoras e indicadores pensados particularmente en el pilar 5.4 como el conjunto de acciones en pro de la reparación integral para la construcción de Paz. Asimismo, el AF prioriza cuatro casos para establecer un proceso de reasentamiento, retorno, devolución y restitución, de los cuales, dos hacen referencia a los pueblos afro: Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y, Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó.

Hechas las consideraciones anteriores, a continuación se presenta un balance cualitativo sobre la medida de retornos y reubicaciones y el avance que frente a su cumplimiento reportan la UARIV y la Unidad de Restitución de Tierras -URT- de acuerdo con la competencia derivada del AF para los casos étnicos priorizados, así como el análisis de la hoja de vida de los indicadores PMI relacionados frente a la temática; asunto que surge del cruce de información suministrada por la institucionalidad a la CGR a través de formularios de recolección de información y del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas -SIRECI- y de lo reportado en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIPO- para las vigencias 2017, 2018, 2019 y primer trimestre de 2020.

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

El AF reconoce la situación de victimización diferenciada de los pueblos afrocolombianos, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y, Consejo Comunitario Jiguamiando y Curvaradó; por tanto, estipula como meta trazadora en el PMI que *“a 2021 los territorios de estas comunidades deberán contar con un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de territorios diseñado e implementado de forma consultada y concertada con cada pueblo”*.

El cumplimiento frente a esta meta se mide con el indicador:

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

Cuya fórmula se define a partir del cálculo entre:

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

Respecto al cumplimiento de este indicador, cabe destacar que, si bien se encuentra rezagada la meta trazadora, la URT presenta avances pues ha surtido la fase administrativa del proceso de restitución de derechos territoriales, a través de la presentación de la demanda de restitución de derechos territoriales para el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera; mientras que, por otra parte, la UARIV no reportó ningún avance durante la vigencia 2019 y primer trimestre de 2020.

Frente al caso de los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó, la URT avanzó en la inscripción de este sujeto de reparación colectiva en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Sobre estos Consejos, la UARIV reporta que el despliegue de avances se realizó en articulación con Min. Interior y que no hubo cumplimiento de la meta.

Tabla 26. Casos priorizados en el Acuerdo Final de Paz.

Casos priorizados	Vigencias	Reporte de la URT	Reporte de la UARIV.
Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	2017	De acuerdo con lo que la entidad reportó a la CGR, se avanzó en el Informe de Caracterización de afectaciones territoriales.	De acuerdo con lo reportado por la UARIV, para esta vigencia se avanzó en la articulación con la entidad territorial para verificar la inclusión de la población del Consejo Comunitario. Sin embargo, no se reportan acciones concretas.
	2018	La URT informó que, durante esta vigencia, el trabajo desarrollado desde la solicitud de las medidas cautelares permitió visibilizar la situación de riesgo del territorio y sus habitantes, para emprender acciones afirmativas de articulación alrededor de la protección de los líderes. Asimismo, la entidad reportó retraso en acciones toda vez que en la zona persisten problemas de seguridad y de economías ilegales que obstaculizan el proceso.	Para la vigencia 2018 la UARIV reportó que se encontraba identificando las acciones y acercamientos que hasta el momento se habían realizado con estas comunidades para así poder proyectar las metas correspondientes.
	2019 y primer	La URT informó que, se avanzó en la elaboración de la caracterización de afectaciones	De acuerdo con el reporte entregado a la CGR con corte de marzo 2020, la UARIV

	trimestre 2020	territoriales a través de trabajo de campo para la recolección de información comunitaria. Asimismo, reportó que se avanzó en la elaboración de la demanda de restitución de derechos territoriales.	no adelantó acciones con este Consejo Comunitario.
Consejo Comunitario Jiguamiandó y Curvaradó	2017	De acuerdo con lo que la entidad reportó a la CGR, durante esta vigencia se realizó la inscripción en el registro tierras Despojadas y abandonadas forzosamente.	De acuerdo con lo reportado por la UARIV, para esta vigencia Se realizó articulación con el Min. del Interior para la identificación de los Consejo Comunitario Jiguamiandó. No se reportan acciones para Curvaradó.
	2018	Se informó que debido a que para esta vigencia el caso ya contaba con pronunciamiento de la Corte Constitucional a favor de la restitución de estas comunidades, fue posible agilizar el trámite para la inscripción de este territorio en el RUPTA, de acuerdo con las competencias legales de la URT.	Para la vigencia 2018 la UARIV reportó a la CGR que se encontraba identificando las acciones y acercamientos que hasta el momento se habían realizado con estas comunidades para así poder proyectar las metas correspondientes. Por tanto, no se evidencian avances.
	2019 y primer trimestre 2020	La URT reporta a la CGR que en esta vigencia se realizó la inscripción de este Consejo comunitario en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente – RTDAF a través de la resolución RZE 0935 del 15 de enero de 2019.	En el aplicativo SIRECI, la UARIV reporta que frente al indicador E.E.13 del PMI, en lo que respecta al proceso de RR que, con estos Consejos Comunitarios se cumplió con el 75% de la meta planeada en la vigencia 2019 a través de los siguientes avances: (i) Etapa de Solicitud: 100%: En el Auto 299, se focaliza la intervención con estas comunidades. En este sentido, dado que el proceso de RR se activa en este caso por la Corte Constitucional, el Auto en mención y sus seguimientos, se enmarcan como la fase de solicitud de Retornos de los Consejos Comunitarios Jiguamiandó y Curvaradó. (ii) Etapa de Identificación: se avanzó en un 50% ya que en articulación con el Ministerio del Interior se logró realizar la identificación de la población del Consejo Comunitario Jiguamiandó. A partir de la información recolectada se identifica la población que se encuentra dentro y fuera del territorio. Este ejercicio de identificación, con el cual se realizaron los cruces administrativos para conocer el

			<p>estado de inclusión en el RYV y la oferta pública de la que han sido sujeto las personas de este Consejo Comunitario.</p> <p>De lo anterior, la UARIV confirma que 4033 personas del Consejo Comunitario Jiguamiandó se encuentran dentro del territorio y de este universo, 3069 personas se encuentran incluidas en el RUV. Por su parte, se identificaron 9924 personas fuera del territorio, de las cuales 7647 se encuentran incluidas en el RUV.</p> <p>La entidad indica que el cumplimiento del 100% frente a la meta establecida se obstaculiza por las condiciones de seguridad que se presentaron en el departamento del Chocó, especialmente durante el segundo semestre del 2019.</p>
--	--	--	---

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

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

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

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

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

Cuya fórmula se define a partir del cálculo entre:

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



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

La revisión a la hoja de vida del indicador en el SIPO evidencia los siguientes resultados por parte de la UARIV:

Durante 2017 y 2018 no se encuentra registro de acciones adelantadas en función de las comunidades afro. Respecto a la vigencia 2019, la reportó a diciembre 2019 que se formularon tres (3) planes de retornos y reubicaciones para: Consejo comunitario de Cabeceras Buenaventura, Consejo Comunitario Renacer Negro Timbiquí y Comunidad de Lloró- Choco; planes que cumplen con los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

La Unidad reporta además que, de los 710 planes de reparación colectiva aprobados, 204 fueron étnicos, aunque no se tiene claridad sobre cuántos de estos benefician específicamente población afro. Por último, respecto al primer trimestre de 2020 no se reportan avances como consecuencia de la emergencia sanitaria que impide el acceso a territorio por parte de funcionarios de la UARIV.

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

8. CONCLUSIONES

Sobre el presupuesto

1. Se reitera la inexistencia a la fecha, de resultados frente a la estimación de los recursos necesarios para la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, para lograr la cobertura del universo de víctimas individuales y colectivas pendientes de atención y reparación integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esta situación implica deficiencias estructurales para la programación financiera y planeación de política pública de cara a la prórroga de este marco normativo.
2. No se cuenta con avances en el diseño e implementación del Plan Choque del Decreto 4635 de 2011, el cual es un compromiso del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 y el cual debe definir costos y universos de atención. Adicional a que el costeo y el Plan de Implementación Acelerada del Decreto Ley tienen rutas distintas y no son procesos que a la fecha evidencien articulación.
3. En la ejecución de recursos de 2019 se resaltan las dificultades señaladas en informes anteriores de la CSMDL tales como la baja participación del conjunto de entidades SNARIV y la concentración de recursos en la fase de asistencia entre otras, lo cual requiere una revisión detallada de la UARIV y las demás entidades SNARIV, sobre todo teniendo en cuenta la prórroga del Decreto ley 4635 de 2011, lo que podría abrir una ventana de oportunidad para los ajustes institucionales y presupuestales necesarios que permitan avanzar ágilmente en la reparación de la población NARP víctima del conflicto armado. Se resaltan en particular, los siguientes aspectos:
 - a. **Frente a la UARIV:** a. Concentración de recursos en proyectos que se orientan a la implementación de las fases de asistencia y atención (78.6%); b. Baja apropiación de recursos para la población NARP en el marco de los rubros totales de los proyectos de inversión. c. Baja ejecución de los recursos para población NARP en los proyectos orientados a la reparación individual y colectiva y retornos y reubicaciones. d. Falta de adecuación con enfoque diferencial de los proyectos orientados a retornos y reubicaciones, atención y orientación a las víctimas y prevención y asistencia. e. Prestación de servicios y ejecución de recursos centrados en la demanda de las entidades territoriales.
 - b. **Frente a las otras entidades SNARIV:** a. Concentración de recursos para víctimas NARP en Prosperidad Social (84%); b. Solo cinco entidades del SNARIV diferentes a la UARIV presentan proyectos específicos para víctimas



del conflicto armado NARP o tienen este criterio en cuenta para apropiar recursos.

4. En la apropiación de recursos de 2020 se resaltan los siguientes aspectos: a. Disminución de los recursos de la UARIV del 38% con respecto a la vigencia 2019; b. La apropiación de recursos en el Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH específicamente para comunidades NARP en 2020 por \$66 millones.

Sobre la adecuación institucional

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

Sobre registro y reparación colectiva

7. De acuerdo con lo aquí planteado, el horizonte de diez (10) años más de los Decretos Leyes en las mismas condiciones, permite anticipar que muchos de los sujetos colectivos de reparación étnica no lograrán siquiera iniciar la consulta previa para la formulación de un PIRC. A esto se suma el aumento de los SCR, que aumentarían en los próximos diez años de vigencia del Decreto.
8. La prórroga de los Decretos Leyes por diez años, establecida por la Corte Constitucional, debe garantizar que los pueblos conozcan la postura del gobierno nacional al respecto, y que se adelanten diálogos en el marco de la consulta previa para revisar posibles adecuaciones institucionales y procedimentales, que fortalezcan



la implementación de los Decretos Leyes, en el contexto de la realidad actual, en armonía con los compromisos del Acuerdo Final.

9. A juicio de la CSMDL, las adecuaciones institucionales como la Resolución 3143 de 2019, que modifican el modelo de reparación sin la participación de los pueblos y comunidades étnicas van en contravía de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Corte Constitucional. En este sentido, cualquier adecuación administrativa debe ser el resultado de la consulta con las instancias representativas de los pueblos y comunidades étnicas.
10. En la actualidad persisten problemas estructurales como la baja ejecución presupuestal y la escasa adecuación institucional del SNARIV para atender técnica y financieramente los procesos de reparación colectiva, así como la tendencia a un recorte presupuestal en los proyectos de inversión, que hacen incierto el horizonte de los próximos diez años.
11. En relación con la articulación de instrumentos como los PATR y los PIRC, conforme a lo establecido en el PMI, más allá de un cruce de información, la CSMDL no ve como la ruta de gestión de oferta ha contribuido a que los PATR desarrollen los PIRC que se encuentran protocolizados y en implementación en las subregiones priorizadas en el marco del Acuerdo Final.
12. La falta de registro de los Consejos Comunitarios afrocolombianos registrados como SCR, puede ser un motivo de revictimización de muchas comunidades negras y afrocolombianas a quienes no se les reconocen sus derechos fundamentales como sujeto colectivo, como el derecho a la participación y la consulta.

Sobre la indemnización

13. El balance de la satisfacción y cumplimiento del Estado en el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa individual para las víctimas de comunidades negras, palenqueras y raizales arroja un balance bajo. 406.527 personas NARP aún se encuentran pendientes de indemnización. En promedio se han destinado recursos para la indemnización de 8.296 personas NAPR. De continuar esta tendencia y considerando que el universo se mantuviese igual, se requerirían 49 años para satisfacer este derecho al total de las víctimas NAPR susceptibles de indemnización.
14. Respecto al universo total de personas pertenecientes a grupos étnicos, solo se realizó el pago al 1,98% de las víctimas sujeto de indemnización administrativa.

15. El histórico de recursos asignados para la indemnización individual para miembros de las comunidades negras, asciende a \$505.048 millones; para miembros de comunidades palenqueras, \$1.329 millones y de Raizales, \$7.975 millones, con corte a 30 de abril de 2020.
16. Entre las vigencias 2019 y 2020 con corte a abril 30, según la información reportada, se ejecutó el pago de indemnizaciones para miembros de comunidades negras, la suma de \$149.926 millones, presentando un incremento en 2020 de \$13.690 millones en el presupuesto asignado; para miembros de comunidades palenqueras, se ejecutó la suma de \$434 millones, presentando una leve reducción en 2020; para raizales, la suma de \$791 millones entre las dos vigencias, presentando una disminución en 2020 de \$112 millones en el presupuesto asignado.
17. Se denota un mayor direccionamiento de la ejecución de la política pública en el reconocimiento de indemnizaciones para miembros de comunidades negras en los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia, Chocó, Nariño y Bolívar; para las comunidades palenqueras, se concentra las indemnizaciones en los departamentos de Bolívar y Valle del Cauca; y para los miembros Raizales, existe pagos dispersos en todo el territorio nacional, con una leve concentración en el departamento de Antioquia.

Sobre los procesos de protección y restitución de derechos territoriales

Frente al Gobierno Nacional y el SNARIV

18. Al analizar la naturaleza de las solicitudes de protección y restitución de las comunidades negras, así como las decisiones adoptadas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras a través de autos de medidas cautelares y sentencias, es posible identificar un patrón según el cual, las comunidades étnicas, sus miembros y sus organizaciones representativas, continúan viendo amenazados sus derechos territoriales por: (i) la falta de seguridad jurídica y material en la tenencia de la tierra, (ii) la persistencia de dinámicas de conflicto armado y la presencia de actores armados ilegales en sus territorios, que amenazan la seguridad y la integridad personal de los líderes y de las comunidades, que imponen por la fuerza el control del territorio y se disputan las economías ilegales, (iii) el despliegue de actividades económicas de explotación minera, que son precedidas y acompañadas por la deforestación afectando los territorios, aumentando el riesgo para la pervivencia de las comunidades no solo por las dinámicas de violencia directa, sino en relación con la contaminación de las fuentes hídricas y el calentamiento global y (iv) la falta de programas y políticas para el fortalecimiento de la organización propia y la formulación y realización de planes e iniciativas de desarrollo local para las comunidades negras con enfoque diferencial.

19. Una de las vulneraciones más reiteradas sobre las que los jueces se han pronunciado en los autos de medidas cautelares -especialmente en los autos proferidos en relación con comunidades étnicas de los departamentos del Cauca, el Chocó y Nariño-, tiene que ver con la falta de respeto del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada en relación con la concesión de licencias ambientales y concesiones para las actividades industriales de explotación del subsuelo, así como con las órdenes a la Fuerza Pública y las autoridades ambientales para el control de la minería ilegal.
20. La CSMDL, a través del Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría, de la información suministrada por los procuradores de restitución de tierras, de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos, la Contraloría Delegada para el Postconflicto y los representantes de las víctimas étnicas, constata que el nivel de cumplimiento de las órdenes dictadas por los jueces y magistrados especializados en restitución para la protección y restitución de las comunidades negras es bajo.
21. 82 casos de restitución se encuentran sin cierre administrativo, 77 casos en sede judicial están pendientes de sentencia y de un total de 1.277 órdenes judiciales en posfallo, solo se han cumplido el 8.5%.
22. La Comisión observa que el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con la situación de las comunidades étnicas de Colombia persiste, tanto por la falta de seguridad material y jurídica de la tierra -derecho fundamental según los Decretos Leyes Étnicos-, como por la falta de cumplimiento de los fines reparadores de la restitución, encaminada también a la superación de las causas estructurales del conflicto, en armonía con lo acordado en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz y el Capítulo Étnico.

Frente a la Unidad de Restitución de Tierras

23. Teniendo en cuenta que las solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicas pasaron de 309 a 624 con corte a 30 de junio de 2020, preocupa a la Comisión la manera en que se ha efectuado la proyección de los casos a focalizar y los tiempos contemplados para ello. Así mismo, la falta de espacios de participación para los pueblos y organizaciones étnicas que permitan llevar a cabo los debates y tomar decisiones respecto de los ajustes o adecuaciones institucionales necesarios para implementar en adelante los Decretos Leyes de Víctimas Étnicas y en particular, los procesos de protección y/o restitución de derechos territoriales, atendiendo a las solicitudes y recomendaciones de sus destinatarios. Lo anterior es fundamental, a efectos de que las comunidades étnicas puedan contar con las garantías de que la institucionalidad tiene los recursos humanos y presupuestales necesarios para



adelantar estos procesos en un tiempo prudente y respetuoso de los términos y principios establecidos en los Decretos Leyes Étnicos y que sus derechos no se conviertan en una mera expectativa.

24. Luego de más de 8 años de vigencia de los Decretos Leyes Étnicos, el “Módulo Étnico” del RTDAF a cargo de la URT todavía no ha entrado en pleno funcionamiento. Esto quiere decir que, aunque sirve como repositorio de información ya generada, y a diferencia de los casos campesinos, los consecutivos se administran manualmente en tablas de Excel, al igual que la totalidad de casos de intervención de la URT. Lo anterior no permite realizar un seguimiento adecuado de la evolución de cada uno de los procesos y de los términos legales que deben cumplirse por la administración y no garantiza a plenitud el mandato legal contenido en el art. 146 del Decreto Ley 4635 de 2011, según el cual “El Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que trata el artículo 76 de la Ley 1448, tendrá un componente en el que se inscribirán para su protección y restitución los territorios de las comunidades afectados, de acuerdo a los términos del presente decreto.”
25. De las 381.880 “hectáreas con sentencia restitutiva” que reporta la URT con corte a 30 de junio de 2020⁴⁸, aproximadamente el 59% (225.104 ha) corresponden a las 18 sentencias de territorios étnicos producidas hasta la misma fecha. Si consideramos que 99% de las hectáreas restituidas corresponden a tierras étnicas previamente formalizadas (14 de esos 18 fallos recaen sobre territorios formalizados sumando un total de 224.430 ha del total de las 225.104 ha restituidas a pueblos étnicos), es dable concluir que, en materia de transformación de las relaciones de tenencia y formalidad de la tierra en general y los territorios étnicos en particular, el acumulado de más de 8 años de gestión de la URT es realmente exiguo.
26. Durante la vigencia 2019 se pudo apreciar una sensible disminución en el trámite de medidas cautelares por la URT, pese a la persistencia del estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de los territorios. Además, con ocasión de la pandemia del COVID-19 y sus efectos, se ha favorecido el accionar de los grupos armados ilegales en los territorios, lo que aumenta su vulnerabilidad y riesgo de desaparición.

Frente a la Agencia Nacional de Tierras

27. La ANT no prevé medidas con enfoque étnico y de justicia transicional y aplica de manera ordinaria los procedimientos administrativos, solicitando a las comunidades beneficiarias de las sentencias que se encarguen de presentar información oficial que

⁴⁸ Tomado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras> recuperado el 12 agosto de 2020.



reposa en las entidades del SNARIV. Lo anterior, pese a la condición de víctimas y sujetos de especial protección constitucional.

28. Transcurridos 8 años de la política de restitución de derechos territoriales, no se ha logrado un aporte significativo para la protección y formalización de la propiedad de las comunidades étnicas que no cuentan con este derecho, pese a tratarse de una garantía fundamental, a la luz del Decreto Ley 4635 de 2011.

Frente al Consejo Superior de la Judicatura y los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras

29. En términos generales, las solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos están sobrepasando ampliamente los términos previstos en la norma. La CSMDL advierte una gran preocupación por aquellos procesos que llevan en sede judicial desde 2018, 2017, 2016, 2015 e incluso 2014.
30. El departamento del Chocó es un departamento fundamentalmente étnico. La magnitud de los procesos de restitución en el Chocó, por su extensión territorial, por la complejidad de sus dinámicas poblacionales, requieren fortalecer la presencia de la judicatura especializada en restitución de tierras en ese departamento. La Comisión alerta sobre el bajo nivel de cumplimiento de las órdenes de restitución dictadas en ese departamento, tanto en las sentencias indígenas como en los autos de medidas cautelares, y advierte que, cumplidos 8 años de la vigencia del Decreto Ley 4635 de 2011 no se ha proferido todavía ninguna sentencia de restitución de derechos territoriales para reparar las comunidades negras del Chocó.
31. No solo a la judicatura le compete obrar con diligencia y responder a los reclamos de las víctimas, sino a la URT impulsar de manera permanente los procesos, a través de las figuras procesales contempladas en el ordenamiento jurídico.
32. Durante toda la vigencia de los Decretos Leyes étnicos y con corte a 30 de junio de 2020 se han dictado 18 sentencias de restitución de derechos territoriales, de las cuales 16 han ordenado la restitución para pueblos y comunidades indígenas. Estos resultados cuestionan el aumento sostenido que se evidenciaba en las vigencias 2016 (3 sentencias), 2017 (5 sentencias) y 2018 (6 sentencias). En 2019 apenas se dictaron 2 sentencias, ninguna de ellas a favor de las comunidades negras.

Frente al Ministerio del Interior

33. El Ministerio del Interior no cuenta con un mecanismo para la sistematización, monitoreo y seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales dirigidas por los



jueces y magistrados especializados en restitución de tierras para la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

34. El apoyo técnico dado a las entidades territoriales en materia de enfoque diferencial étnico no se ve reflejado en los Planes de Desarrollo Territorial adoptados por los nuevos mandatarios en municipios y Gobernaciones.

Frente a la Fuerza Pública

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

Frente a la Unidad Nacional de Protección

36. Hay incumplimiento de las órdenes judiciales de adoptar medidas de protección colectiva, especialmente en relación con el fortalecimiento organizativo y la oferta social para el retorno y la reconstrucción de proyectos de vida con enfoque diferencial.

Sobre la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad personal de los pueblos y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras

37. Las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales continúan siendo víctimas de vulneraciones asociadas al conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes, siendo el andén pacífico, especialmente el Chocó y el Cauca dos de las regiones más afectadas. En ese sentido, se reitera lo señalado por la Mesa Temática Tripartita, de seguimiento a la Resolución 071 de 2019 respecto a la persistencia de un escenario de riesgo en el andén pacífico, asociado a la presencia de grupos armados que se disputan el control de los territorios.
38. Se insiste en el cumplimiento de las recomendaciones presentadas por la Defensoría del Pueblo en las Alertas Tempranas No 33, 048 y 055 de 2019 respecto a la vulneración de los derechos individuales y colectivos de las comunidades negras y afrodescendientes en el departamento del Cauca.
39. Persiste la grave situación de amenazas, atentados y asesinatos de autoridades, líderes y lideresas pertenecientes a las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, como consecuencia de sus actividades en los procesos de sustitución de cultivos, restitución de derechos territoriales, reparación de víctimas y defensa de los derechos humanos y ambientales.



40. Persisten las demoras en la ruta para la implementación de los esquemas de seguridad individual y colectivo para víctimas NARP.
41. No obstante, la UNP ha trabajado en el fortalecimiento de las medidas colectivas para los grupos étnicos, y es necesario mantener, fortalecer y ampliar mecanismos de autoprotección como la guardia cimarrona; la situación de seguridad de los líderes trasciende la capacidad de autoprotección de los pueblos y requiere de una acción efectiva y coordinada de las diferentes instancias del Estado para garantizar su protección.
42. La falta de respuesta institucional por parte de la UNP no permitió realizar un análisis del estado de implementación de las medidas de protección individual y colectiva para los miembros de estas comunidades, sus autoridades, líderes y lideresas como tampoco las medidas implementadas en el marco de los procesos de restitución de tierras, el fortalecimiento de las formas propias de protección como las guardias cimarronas y las adecuaciones institucionales para la incorporación del enfoque diferencial para población NARP, en el marco de las rutas individuales y colectivas.

Sobre los procesos de retorno y reubicación

43. La UARIV está en amplia mora de adoptar un protocolo específico para la atención de los retornos y reubicaciones de víctimas NARP. El enfoque étnico en el que ha insistido la Corte Constitucional no se ve recogido en las rutas de acompañamiento que existen actualmente. El Protocolo de Retornos y Reubicaciones adoptado mediante Resolución 003320 de 2019, a partir del cual son atendidas actualmente las comunidades NARP en proceso de retorno por la UARIV, no incluye una ruta diferencial para la atención de estas.
44. La falta de implementación del enfoque étnico en los procesos de retornos y reubicaciones configura un limitante respecto del goce efectivo de los derechos tanto prioritarios como graduales que están ligados a la medida y asimismo frente a la superación de la condición de vulnerabilidad y estabilización socio económica de las comunidades NARP.
45. El fortalecimiento de las entidades territoriales y la articulación interinstitucional son fundamentales para garantizar la superación de la condición de vulnerabilidad de las comunidades NARP. Lo anterior, en razón a que la estabilización socio económica debe darse a partir del goce de los derechos ligados a la medida de retorno y reubicación.
46. Las estrategias incluidas por parte del Gobierno Nacional en el PND 2018-2022 no son suficientes para solventar los cuellos de botella que se han ido evidenciando tanto por la Corte Constitucional como por la Unidad para las Víctimas frente a la implementación de la medida de retornos y reubicaciones.



47. La Unidad para las Víctimas actualmente está adelantando una propuesta de protocolo con enfoque diferencial étnico, que a la fecha no ha sido socializado ni concertado.
48. De acuerdo con lo reportado por la Unidad para las víctimas, de los 710 planes de retornos y reubicaciones para comunidades aprobados 204 son étnicos. Sin embargo, no se especifica cuántos de ellos son correspondientes específicamente a pueblos y comunidades NARP.
49. Frente a los casos afrocolombianos priorizados en el Acuerdo Final se encuentra que:
 - (a) La gestión realizada por la Unidad de víctimas se ha focalizado en acciones poco articuladas que no permiten consolidar una estrategia clara frente al retorno a los territorios por parte de las comunidades afrocolombianas.
 - (b) La falta de articulación entre la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras para la atención de estos casos, es uno de los principales obstáculos para avanzar decididamente en los procesos de reparación integral a las víctimas étnicas del conflicto armado.
 - (c) No se evidencian avances por parte de la Unidad para las Víctimas, asunto que deja en rezago la meta trazadora de retornos y reubicaciones del PMI.

9. RECOMENDACIONES

Sobre el presupuesto

1. **Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y a la Unidad para las Víctimas**, realizar la estimación de los recursos necesarios para la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, de cara a la prórroga de este marco normativo en articulación con el proceso de diseño del Plan de Implementación Acelerada de tal forma que no se dupliquen acciones y esfuerzos.
2. **A la Unidad para las Víctimas y a todas las entidades SNARIV**, avanzar en el diseño y la implementación del plan de implementación acelerado del Decreto Ley Decreto Ley 4635.
3. **A la Unidad para las Víctimas**, revisar la apropiación de recursos de reparación integral en los diferentes proyectos de inversión teniendo en cuenta la afectación y la proporción de sujetos de reparación afrocolombiana dentro del total.
4. **A las entidades SNARIV**, elaborar proyectos de inversión específicos para la atención y reparación de pueblos étnicos víctimas, así como incluir en los criterios de focalización de recursos, dentro de sus proyectos de inversión generales, las responsabilidades asignadas en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011.
5. **A las entidades SNARIV y en especial a la Unidad para las Víctimas**, realizar esfuerzos institucionales y presupuestales para orientar recursos al fortalecimiento de las medidas de reparación integral y desconcentrar el gasto de la fase de asistencia.

Sobre la adecuación institucional

6. **Al Gobierno Nacional**. Bajo el parámetro del principio de no regresividad, concertar con los pueblos NARP y sus organizaciones, en el marco de las instancias definidas para ello, posibles adecuaciones institucionales y procedimentales, que fortalezcan la implementación de los Decretos Leyes en el contexto de la realidad actual, armonizando sus disposiciones con los compromisos del Acuerdo Final.
7. **A las entidades del SNARIV y entidades territoriales**. i) Se orienten a la identificación de impactos concretos, ii) desarrollen mecanismos de seguimiento a la implementación que ofrezcan datos confiables y medibles, iii) relacionen acciones entre diferentes entidades de manera clara y concreta.
8. **A las entidades del SNARIV**. Hagan nuevamente lectura y adelanten acciones tendientes al cumplimiento de lo establecido en los Autos de la Corte Constitucional, Alertas Tempranas de la Defensoría y demás instrumentos que les permitan ilustrarse en la situación de las comunidades étnicas.



9. Al SNARIV en coordinación con el **Consejo Superior de la Judicatura y al Departamento Administrativo de la Función Pública**, que comuniquen a los jueces y magistrados del país, a las autoridades y servidores públicos con competencia en la materia y a la ciudadanía en general, que el carácter legal de los Decretos con Fuerza de Ley tiene la misma jerarquía normativa que una ley de la República y que llamen la atención sobre el deber de atender los mandatos legales allí contenidos. Así mismo se insta a promover espacios de capacitación para la judicatura en derechos étnicos.
10. **A las autoridades y organizaciones étnicas nacionales, regionales y locales y a las secretarías técnicas de los espacios de concertación entre los Pueblos Étnicos y los Gobiernos Nacional y Territoriales**, una vez conozcan el contenido de este informe, ejerzan las solicitudes a que haya lugar, considerando que el importante déficit de implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 representa una grave afectación a sus derechos fundamentales.
11. **A las entidades del SNARIV y entidades territoriales**, realizar una revisión de los actos administrativos relacionados con la política pública para la atención y reparación a víctimas étnicas, con la finalidad de que aquellos que sean contrarios a las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, se deroguen o modifiquen y llamar la atención a los Gobiernos Locales y entidades del Gobierno Nacional y en especial a sus asesores y oficinas jurídicas, para que se abstengan de expedir actos administrativos contrarios a las definiciones establecidas en las citadas normas.
12. **Al DNP y al Ministerio de Hacienda**. Brindar asesoría técnica a las entidades del SNARIV para que formulen en sus proyectos de inversión, productos concretos dirigidos a la implementación de los Decretos Leyes. Así mismo, se recomienda a las entidades del SNARIV, establecer de manera concreta responsables institucionales a cargo de la implementación de las medidas dirigidas a las víctimas étnicas.
13. **Al Departamento Nacional de Planeación**. Que, al momento de realizar la asistencia técnica para la formulación de proyectos de inversión, sea riguroso en identificar de manera concreta y realista los universos poblacionales a ser atendidos, considerando que la CSMDL no encuentra coherencia entre las metas presentadas por las entidades en sus proyectos de inversión y los universos de víctimas y la magnitud de los derechos a garantizar.
14. **A las entidades del SNARIV**. Identificar de manera precisa cuáles son sus universos de intervención para víctimas étnicas y que los presenten a la CSMDL, determinando las brechas y vacíos entre las víctimas étnicas individuales y colectivas atendidas y por atender.



15. A las entidades del SNARIV, y en particular al DNP, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, que cualifiquen sus acciones de asistencia técnica, con el fin de obtener resultados e impactos concretos y medibles en el diseño, planeación y ejecución de planes, programas y medidas que implementen la política pública diferencial étnica.

Sobre registro y reparación colectiva

A la UARIV

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

A las demás entidades del SNARIV

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

Al Ministerio del Interior

20. Avanzar en el registro de los Consejos Comunitarios registrados como SRC que no se encuentran registrados en la Dirección de Comunidades negras del Ministerio del Interior. Esta es una medida de prevención frente a una posible revictimización por vulneración de derechos fundamentales como la Consulta previa, o el acceso a oferta institucional en condición de víctima colectiva.

Sobre indemnización administrativa

A la UARIV



21. Mejorar los sistemas de información que posee, en relación con la medida de la indemnización administrativa, para que los reportes de información no se presenten de manera fragmentada y permitan realizar una evaluación y seguimiento adecuados al avance de esta política.
22. Adecuar su presupuesto para dar cumplimiento a la medida de indemnización administrativa, focalizando las personas pertenecientes a los pueblos étnicos.
23. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar un mayor esfuerzo presupuestal en la asignación presupuestal, a fin de que la cobertura del cubrimiento de la demanda pueda dispersarse en un mayor número de personas NARP sujeto de la indemnización, como sujetos de especial protección constitucional y con alcance mayor en su cobertura en los departamentos donde estos residen.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

Sobre los procesos de protección y restitución de derechos territoriales

A la Unidad de Restitución de Tierras

25. Empezar y culminar, de la mano con el Espacio Nacional de Consulta y en articulación con las organizaciones sociales de comunidades negras, los ajustes y estrategias en torno al rumbo que en el cierre y en su inminente prórroga, debe guiar la implementación de la política de restitución de derechos territoriales al amparo de del Decreto Ley 4635 de 2011. Lo anterior, con el fin de corregir los desafíos destacados en este informe, y remediar las dilaciones dramáticas que presentan los procesos de protección y restitución en todas sus fases.
26. Poner en funcionamiento cabal y pleno el módulo o componente étnico del registro del RTDAF, diferenciado con claridad las particularidades existentes en la etapa administrativa para pueblos indígenas (Decreto Ley 4633 de 2011) y comunidades negras (Decreto 4635 de 2011).
27. Formular e implementar una estrategia adecuada, que permita adelantar los procesos de protección y restitución a su cargo, en un tiempo prudente y respetuoso de los términos y principios establecidos en los Decretos Leyes Étnicos, teniendo en cuenta



el aumento de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicas, que pasaron de 309 en junio de 2020 a 624 con corte a 30 de junio de 2020, es necesario que la URT.

28. Avanzar en relación con los casos provenientes de vigencias anteriores, así como gestionar de manera célere y conforme a los principios y términos establecidos en el Decreto Ley 4635 de 2011, nuevas solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales. Lo anterior, teniendo en cuenta que, conforme a lo expuesto en este informe, se han incrementado los factores de riesgo respecto de la seguridad material y jurídica de los territorios colectivos étnicos y de sus comunidades.
29. Activar sus competencias de manera más eficaz, en relación con la adopción de medidas de protección y la solicitud de medidas cautelares para la defensa de los derechos territoriales y de las comunidades étnicas en el marco de la contingencia sanitaria creada por el Covid-19, que, sumada al aumento de la violencia en los territorios, acrecienta el riesgo de desaparición física y cultural de los pueblos NARP.
30. Prestar especial atención a las solicitudes de restitución de derechos territoriales de aquellas comunidades que todavía no cuentan con un título de formalización de la propiedad colectiva, lo cual aumenta su grado de vulnerabilidad, por la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y las hace más proclives al despojo.
31. Proponer, diseñar y desarrollar de manera conjunta con el Espacio Nacional de Consulta y las organizaciones de comunidades negras, una estrategia urgente de socialización, divulgación y apropiación de las medidas de protección y restitución contenidas en el Decreto Ley 4635 de 2011, de parte de las autoridades y comunidades étnicas. Lo anterior, para que los pueblos, autoridades, organizaciones y comunidades se apropien de estos mecanismos y puedan utilizarlos, teniendo en cuenta el aumento de la violencia en sus territorios. De esta manera, se podrá mejorar la articulación entre las medidas de prevención, protección y restitución.
32. Cumplir los protocolos establecidos por las autoridades étnicas en los territorios y aquellos establecidos en la Circular Conjunta 012 de 2020 del Ministerio del Interior y de Salud con el fin de salvaguardar la vida y la integridad cultural y territorial de los pueblos étnicos en el marco de la pandemia del COVID-19 y sus efectos duraderos en cuanto a la profundización de la vulnerabilidad y la discriminación de los grupos étnicos, entre otros.

A la Agencia Nacional de Tierras

33. Cumplir de manera inmediata con todas y cada una de las órdenes de formalización de derechos territoriales en favor de los grupos étnicos decretadas por los Jueces y

Tribunales Especializados, con enfoque diferencial, sin imponer mayores barreras administrativas.

34. Disponer los recursos y el presupuesto suficiente y proporcional al reto que significa atender con agilidad e integralidad los derechos territoriales de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado y de sus factores vinculados y subyacentes y en particular a las cifras sobre casos documentadas en este informe.
35. Atender de manera oportuna las solicitudes de la ruta de protección de derechos territoriales étnicos que formule el Ministerio del Interior en articulación con la Unidad de Restitución de Tierras.

Al Espacio Nacional de Consulta y las organizaciones de comunidades negras

36. Incorporar y desarrollar en su agenda, espacios para deliberar sobre los retos estructurales que implica para la institucionalidad estatal de las diferentes ramas del poder público, la prórroga de la vigencia del Decreto Ley 4635 de 2011 y los términos para que su ampliación permita proteger efectivamente los derechos territoriales de las comunidades negras, y superar los obstáculos que se han presentado y que aquí se documentan. Con ese fin, es indispensable que las entidades realicen ajustes institucionales y presupuestales, atendiendo a las recomendaciones y preocupaciones expresadas por esta comisión y por las autoridades étnico-territoriales, y así mejorar y efectivizar la política de restitución de derechos territoriales.

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

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



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

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

Al Ministerio del Interior

42. Adoptar los correctivos necesarios para que las entidades nacionales y territoriales realicen un ejercicio de planeación y ejecución de la política pública de reparación a las víctimas de las comunidades negras, particularmente en el componente de restitución de derechos territoriales.
43. Implementar un mecanismo de registro, monitoreo, seguimiento y cumplimiento efectivo de las órdenes dirigidas a ese Ministerio por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, con el fin de amparar los derechos fundamentales y colectivos de las comunidades negras víctimas del conflicto armado.
44. Articularse con la Unidad de Restitución de Tierras y atender de manera oportuna las solicitudes de la ruta de protección de derechos territoriales étnicos conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en los autos 05 de 2009, 373 de 2017 y 266 de 2017.

A la Fiscalía General de la Nación

45. Tramitar de manera pronta y eficaz las órdenes proferidas por los jueces especializados en restitución de tierras en las sentencias y autos de medidas cautelares, las investigaciones asociadas a los homicidios o amenazas en contra de los integrantes de las comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales.
46. Atender a los patrones de conexidad y sistematicidad existentes en las denuncias, de manera que se judicialice a los victimarios y perpetradores de los despojos o abandonos forzados de los territorios étnicos.

Al Ministerio de Hacienda

47. Disponer los recursos necesarios para la Rama Judicial, especialidad de restitución de tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad Nacional de Protección, con el fin de que se fortalezca la labor de estas instituciones.



Esto es indispensable para que puedan cumplir con sus funciones en los términos previstos en el Decreto Ley 4635 de 2011, y para que puedan brindar soluciones efectivas para las diligencias en terreno y proteger a las comunidades étnicas, los funcionarios y colaboradores en su integridad física.

Al Departamento Nacional de Planeación

48. Adoptar medidas efectivas que permitan a las entidades del Estado, diseñar e implementar proyectos de inversión con enfoque diferencial étnico, que permitan ejecutar de forma adecuada las disposiciones previstas en el Decreto Ley 4635 de 2011 para que las entidades del nivel central y las territoriales adopten proyectos, planes y programas que permitan responder adecuadamente a las órdenes proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, en los procesos destinados a la protección y restitución de las comunidades negras.

Sobre la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad personal de los pueblos y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras

Al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección

49. Avanzar en la concertación del enfoque diferencial étnico para comunidades NARP en las rutas de protección individual y colectiva, que permita entre otros aspectos; a) una mayor celeridad en los casos individuales y colectivos, b) una mayor pertinencia de las medidas adoptadas, c) ampliar los procesos de fortalecimiento de los sistemas propios de protección.
50. Incorporar el enfoque étnico diferencial en la ruta de protección colectiva de las comunidades NARP.
51. Fortalecer los sistemas de autoprotección, como las guardias cimarronas, así como otras medidas de orden cultural para garantizar la seguridad en los territorios étnicos.
52. En el marco de la atención por la emergencia del Covid-19, incluir dotación de elementos de bioseguridad, alimentos y otros que sean necesarios para fortalecer las medidas de prevención y protección en los territorios étnicos.
53. Agilizar las evaluaciones de riesgo a líderes y lideresas de las comunidades NARP y adecuar medidas de protección para ellos en el contexto del aislamiento obligatorio, con especial atención en zonas rurales.

Sobre los procesos de retorno y reubicación

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

54. Fortalecer la coordinación y articulación con las entidades territoriales, brindando asistencia técnica y acompañamiento para la prestación de bienes y servicios a las comunidades NARP retornadas a través de los Esquemas Especiales de Acompañamiento y otras acciones pertinentes y realizar cambios en el modelo basado en la demanda o solicitudes con el que cuenta actualmente para poder brindar una mejor atención a las víctimas.
55. Garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades NARP s en el AF y su relación con el Decreto Ley 4635, con el propósito de propender por una sinergia que contribuya a reparar los derechos vulnerados de forma diferenciada a las víctimas con esta pertenencia étnica.
56. Establecer el universo real de las comunidades NARP que deben ser retornadas, reubicadas y acompañadas, para diferenciar el cumplimiento de las metas propias de la gestión de la entidad de aquellas que se derivan de los compromisos específicos de los indicadores del PMI en materia de retornos y avanzar en las acciones necesarias para dar cumplimiento a la meta trazadora del Acuerdo Final.
57. Concertar un protocolo de retornos y reubicaciones con enfoque étnico para comunidades NARP, en el cual se cuente con acciones certeras de las entidades competentes en las distintas rutas de acompañamiento y que su implementación logre la efectiva superación de su condición de vulnerabilidad.
58. Incluir en la propuesta de protocolo de retornos y reubicaciones con enfoque diferencial étnico que adopte la UARIV, la participación de otras entidades del SNARIV de manera coordinada y articulada.
59. **Al Gobierno Nacional**, construir indicadores IGED que midan de manera particular el goce efectivo de los derechos ligados a la medida de retornos y reubicaciones para las comunidades NARP en el marco del proceso de diseño de la batería de indicadores IGED para pueblos étnicos.
60. **A las entidades competentes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas**. Fortalecer sus espacios de articulación y concertar rutas específicas donde se enmarque el enfoque diferencial que se debe tener en cuenta a la hora de implementar las acciones en torno a la superación de la condición de vulnerabilidad de las comunidades NARP.