

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



Mural Aeropuerto Chachagüí



Comisión de Seguimiento y Monitoreo

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011

Representante Pueblos Indígenas

Edgar Velasco Tumiña

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Procuradora General de la Nación

Margarita Cabello Blanco

Procurador Delegado de Asuntos Étnicos

Carlos Andrés Guzmán Díaz

Equipo de profesionales

Luz Caldas

Procurador Delegado para la Restitución de Tierras

Germán Daniel Robles Espinosa

Equipo de profesionales

María Paula Tostón Sarmiento

Fotografía:

July Andrea Sepúlveda

Cartografía:

Viviana Mendoza Piñeros

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Defensor del Pueblo

Carlos Camargo Assis

Defensor Delegado para Grupos Étnicos (F.A)

Robinson Chaverra Tipton

Equipo de profesionales

Manuel Bernardo Pinilla
Fernando Fierro
Alejandro Jaramillo

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Contralor Delegado para el Posconflicto

Juan Carlos Gualdrón Alba

Equipo de profesionales

David Antia Ordoñez
Sofía Arroyave Trujillo
Diana Cano Jurado
Francis Vargas Díaz



SIGLAS

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CGR	Contraloría General de la República
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
RNI	Red Nacional de Información
RUV	Registro Único de Víctimas
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNP	Unidad Nacional de Protección
SCE	Sujeto Colectivo Étnico

INTRODUCCIÓN	1
<i>Presupuesto para la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011</i>	3
<i>Recomendaciones</i>	13
<i>Atención Humanitaria a Pueblos Indígenas</i>	15
<i>Recomendaciones</i>	24
<i>Participación</i>	25
<i>Recomendaciones</i>	27
<i>Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad Integridad y Seguridad Personal</i>	29
<i>Recomendaciones</i>	37
<i>Reparación Colectiva</i>	39
<i>Recomendaciones</i>	46
<i>Indemnizaciones Colectivas</i>	47
<i>Recomendaciones</i>	50
<i>Indemnizaciones Individuales</i>	51
<i>Recomendaciones</i>	57

CONTENIDO

<i>Restitución de Derechos Territoriales</i>	58
<i>Recomendaciones</i>	71
<i>Retornos y Reubicaciones</i>	74
<i>Recomendaciones</i>	89
<i>Bibliografía</i>	91



ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1. Medidas, entidades responsables y recursos programados para pueblos étnicos en el Conpes 4031 de 2021.</i>	4
<i>Tabla 2. Recursos obligados para la atención y reparación de indígenas víctimas por entidad y vigencia.</i>	9
<i>Tabla 3. Proyectos de inversión UARIV - Recursos para indígenas.</i>	10
<i>Tabla 4. Recursos dirigidos a la atención de pueblos indígenas en 2020 (otras entidades SNARIV).</i>	11
<i>Tabla 5. Costeo de medidas de los Decretos Leyes.</i>	13
<i>Tabla 6. Planes de Contingencia.</i>	20
<i>Tabla 7. Número de víctimas que recibieron atención humanitaria (solo cobrados).</i>	22
<i>Tabla 8. Recursos de atención humanitaria por departamento (solo cobrados).</i>	23
<i>Tabla 9. Recursos asignados a la construcción de protocolos regionales de participación indígena.</i>	26
<i>Tabla 10. Personas indígenas confinadas forzosamente 2020 – julio 2021.</i>	33
<i>Tabla 11. Personas indígenas desplazadas forzosamente 2020 – julio 2021.</i>	33
<i>Tabla 12. Organizaciones y asociaciones con convenio para el fortalecimiento de las formas propias de protección.</i>	36
<i>Tabla 13. Indemnizaciones colectivas indígenas por vigencia.</i>	48
<i>Tabla 14. Indemnizaciones colectivas indígenas por departamento.</i>	49
<i>Tabla 15. Indemnizaciones individuales pagadas vía Decreto Ley 4633 de 2011, con fuente funcionamiento 2012-2021.</i>	52
<i>Tabla 16. Indemnizaciones individuales pagadas vía Decreto Ley 4633 de 2011, con fuente proyectos de inversión 2012-2021.</i>	53
<i>Tabla 17. Indemnizaciones individuales pagadas en 2020 con fuente proyectos de funcionamiento (Decreto Ley 4633 de 2011).</i>	54
<i>Tabla 18. Indemnizaciones individuales pagadas en 2020 con fuente proyectos de inversión.</i>	54
<i>Tabla 19. Costeo de la medida de indemnización individual para las víctimas indígenas.</i>	55
<i>Tabla 20. Comparación de informes de gestión URT 2019 y 2020.</i>	65
<i>Tabla 21. Ejemplo de demandas con duplicidad de registro por parte de la URT.</i>	67

Tabla 22. Planes de retorno y reubicación étnicos formulados que cuentan con procesos de articulación interinstitucional.	78
Tabla 23. Número de planes de retorno y reubicación étnicos y Alertas Tempranas por departamento y vigencia.	81
Tabla 24. Comunidades étnicas con planes de retorno y reubicación en Bajo Baudó, Juradó y Lloró.	82
Tabla 25. Avances en los procesos de retorno priorizados en el Acuerdo de Paz (2020-2021).	85
Tabla 26. Proyectos de Inversión que orientan recursos al retorno y la reubicación de los pueblos étnicos.	87
Tabla 27. Relación de recursos totales por entidad dirigidos a la implementación del componente de retornos y reubicaciones con población étnica (2015-2020).	88
Tabla 28. Relación de metas asociadas al componente de retornos y reubicaciones que incorporan el enfoque étnico.	89

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1. Total SGP Educación Indígenas.	6
Gráfica 2 Total PGN RSS- Salud víctimas indígenas.	7
Gráfica 3. Presupuesto PGN-inversión para indígenas 2016-2020.	8
Gráfica 4. Presupuesto de la URT dirigido a comunidades indígenas.	12
Gráfica 5. Alertas Tempranas (AT) 2020 – junio 2021 que identificaron como población en riesgo a los pueblos indígenas y a autoridades étnicas de gobierno.	31
Gráfica 6. Comunidades étnicas solicitantes de restitución y/o protección de derechos territoriales con amenazas.	34
Gráfica 7. Nivel de avance implementación de las medidas de protección colectivas.	37
Gráfica 8. Número de tomas de declaración (de 2014 a mayo de 2021) en relación con el número de SCE incluidos en el RUV.	41
Gráfica 9. SRC indígenas por fase del proceso de reparación colectiva	42
Gráfica 10. SCR indígena SCR con avances entre marzo de 2021 y mayo de 2021.	43
Gráfica 11. SRC indígenas en zonas PDET, a marzo de 2021.	45



Gráfica 12. Solicitudes de restitución de derechos territoriales indígenas por año.	61
Gráfica 13. Pueblos indígenas con mayor número de solicitudes de restitución de derechos territoriales.	62
Gráfica 14. Autos de medidas cautelares de protección de territorios y comunidades indígenas por año.	65
Gráfica 15. Municipios con mayor número de familias protegidas con medidas cautelares por municipio.	66
Gráfica 16. Órdenes proferidas en las sentencias de restitución de derechos territoriales indígenas y estado de cumplimiento.	67
Gráfica 17. Planes étnicos formulados por vigencia.	79

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Solicitudes de restitución y protección de derechos territoriales indígenas.	63
--	----

INTRODUCCIÓN

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes se propuso con este Informe una revisión de los avances de los componentes del Decreto Ley 4633 de 2011, a diez años de su promulgación valorando, además, lo establecido en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz, en los asuntos relacionados con la política pública de víctimas. Es de señalar que en el periodo 2020 a junio de 2021, en el cual se concentran los análisis presentados, se sumaron a los factores estructurales que afectan la garantía de los derechos de las comunidades indígenas víctimas, las dificultades inherentes a la emergencia económica y social ocasionada por el COVID-19.

Se trata de un análisis que tiene como fin, presentar un balance de las inversiones y de la política pública y formular recomendaciones específicas a las instituciones del Estado colombiano, con el fin de contribuir a una mayor pertinencia, oportunidad y eficacia, acorde al espíritu del Decreto Ley 4633 y a la gravedad de los hechos que continúan afectando a los pueblos indígenas. En este sentido, una de las recomendaciones transversales más significativas es lograr las adecuaciones y el fortalecimiento de la capacidad de las entidades del SNARIV, para resolver los pendientes identificados relacionados con la efectiva reparación integral y la incorporación del enfoque diferencial y, atender los retos que se vislumbran con la prórroga de los Decretos Leyes y la aprobación del Conpes 4031 de 2021, como principal instrumento de planeación de la política de víctimas.

Parte de dicho fortalecimiento supone que el Gobierno nacional acoja la recomendación de realizar una estimación detallada de los recursos para la atención y reparación de las comunidades indígenas víctimas del conflicto armado e incluya en el mencionado Conpes, acciones, metas y recursos programados específicamente para los Decretos Leyes.

Así pues, respecto a la atención, si bien la información suministrada da cuenta de la magnitud de los recursos invertidos, es clara la persistencia de un diseño institucional cuyos modelos, rutas, instrumentos, protocolos o procedimientos han demostrado ser ineficientes respecto al objetivo de mejorar las condiciones de la población indígena víctima del conflicto armado, con un escaso desarrollo del enfoque étnico y, por tanto, muy ceñido a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011.

En cuanto a la reparación colectiva, pese a los esfuerzos institucionales, los avances en la implementación continúan siendo bajos, lo que se evidencia entre otros aspectos, en la intervención limitada en un escaso número de sujetos de reparación colectiva indígenas y en la asignación marginal de recursos para este componente, así como a las deficiencias identificadas en su ejecución. En la misma vía, se identifica un amplio número de sujetos de reparación indígenas que aún requieren ser indemnizados.

Respecto a la ruta de retornos y reubicaciones, preocupa que a diez años del Decreto Ley, no se cuente con un protocolo étnico que garantice la atención y el acompañamiento de las comunidades étnicas con un enfoque diferencial. Adicional, se evidenciaron escasos avances en los diferentes procesos de retorno étnicos, así como la ausencia de presupuestos asignados por parte de las entidades del SNARIV para tal fin.

Frente a la protección y restitución de derechos territoriales, la Comisión reconoce la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras en el periodo examinado, dados los avances en los diferentes momentos y trámites de la etapa administrativa. También se valora positivamente que, atendiendo el llamado del Octavo Informe, se hubieran promovido numerosas solicitudes de medidas cautelares, considerando las afectaciones y mayores riesgos generados por la imposición de medidas restrictivas asociadas a la pandemia del COVID-19.

Pese a lo anterior, la Comisión advierte la persistencia de una situación inadmisibles, como es la falta de puesta en funcionamiento pleno del componente étnico del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente dispuesto en el artículo 183 del Decreto Ley 4633 de 2011 y 146 del Decreto Ley 4635 de 2011, lo que ha ocasionado el reporte inconsistente de algunas de las cifras publicadas por la URT sobre su gestión.

Asímismo, la Comisión ha detectado con preocupación que existe dispersión y desarticulación entre los componentes de la política pública de paz, especialmente entre la reforma rural integral (Punto 1), la solución al problema de drogas ilícitas (Punto 4), la reparación a las víctimas (Punto 5) y la restitución de derechos territoriales, contrariando los mandatos de articulación dados por Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2019.

Finalmente, el llamado de esta Comisión es a acelerar los ajustes requeridos, orientados a la plena implementación del Decreto Ley 4633 de 2011. Lo anterior, toda vez que cada año que transcurre sin que estos ajustes sean incorporados a la estructura institucional, se reducen las posibilidades de que la población indígena pueda gozar de sus derechos. A ello se suma, una crisis humanitaria que tiende a exacerbarse, como se evidenció en la vigencia 2020 y lo corrido de 2021, en la que se incrementó la vulneración de los derechos humanos y colectivos, a raíz de los desplazamientos, confinamientos y reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes.



PRESUPUESTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011

PRESUPUESTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011.

El Conpes 4031 de 2021 no consideró rubros específicos para las medidas contempladas en los Decretos Leyes de 2011.

Si bien el Conpes 4031 de 2021 presenta una estimación presupuestal por derechos para las medidas de asistencia, atención, ejes transversales, prevención, protección y reparación, por un valor total de \$142.1 billones hasta el año 2031 (Pág. 130) dicha información no se desagrega para cada Decreto Ley, como lo ha recomendado en reiteradas ocasiones la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes (en adelante CSMDL o la Comisión).

Por otra parte, al revisar el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) – Anexo A (matriz Excel), la cual hace parte constitutiva del Conpes, los recursos allí programados no coinciden con lo estipulado en la Tabla de Estimación por Medidas y Derechos. A diferencia del presupuesto agregado del Conpes, en el PAS se programan \$131.3 billones.

Ahora bien, dado que no se incluyó un componente especial para los Decretos Leyes, se realizó una revisión de cada una de las acciones para identificar aquellas que estaban dirigidas específicamente a comunidades étnicas y se clasificaron sus rubros. De este ejercicio se identificó una programación presupuestal a 2031 de \$7.1 billones para pueblos étnicos.

Tabla 1. Medidas, entidades responsables y recursos programados para pueblos étnicos en el Conpes 4031 de 2021.
Cifras en millones de pesos

MEDIDA	ENTIDADES	TOTAL A 2031
ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN	Defensoría del Pueblo	\$ 22.461
AYUDA Y ATENCIÓN HUMANITARIA	Unidad para las Víctimas	\$ 1.500.087
COORDINACIÓN NACIONAL	Defensoría del Pueblo	\$ 977
EDUCACION	Ministerio de Educación Nacional	\$ 1.100
FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO	Agencia Nacional de Tierras	\$ 71.576
	Unidad para las Víctimas	\$ 36.965
GENERACIÓN DE INGRESOS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	\$ 619.921
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	\$ 30.739
INDEMNIZACIÓN COLECTIVA	Unidad para las Víctimas	\$ 73.221
JUSTICIA	Jurisdicción Especial para la Paz	\$ -
LEGALIZACIÓN DE TIERRAS	Agencia Nacional de Tierras	\$ 505.591
MEDIDAS DE SATISFACCIÓN	Agencia Nacional de Tierras	\$ 60.831
	Centro de Memoria Histórica	\$ 28.454
	Ministerio de Cultura	\$ 14.766
PARTICIPACIÓN	Defensoría del Pueblo	\$ 2.685
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Defensoría del Pueblo	\$ 5.059
	Ministerio del Interior	\$ 77.517
	Unidad Nacional de Protección	\$ -
	Unidad para las Víctimas	\$ 33.813
REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL	Ministerio de Salud y Protección Social	\$ 3.225.000
REPARACIÓN COLECTIVA	Agencia Nacional de Tierras	\$ -
	Unidad para las Víctimas	\$ 507.190
RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES	Agencia Nacional de Tierras	\$ -
	Superintendencia de Notariado y Registro	\$ 7.023
	Unidad de Restitución de Tierras Despojadas	\$ 233.173
RETORNO Y REUBICACIONES	Unidad para las Víctimas	\$ 55.295
SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y REGISTRO	Agencia Nacional de Tierras	\$ 15.213
	Unidad para las Víctimas	\$ 5.829
Total general		\$ 7.134.485

Fuente: elaboración propia con base en el PAS del Conpes 4031 de 2021.

Frente a las cifras reportadas por medidas, es importante señalar lo siguiente:

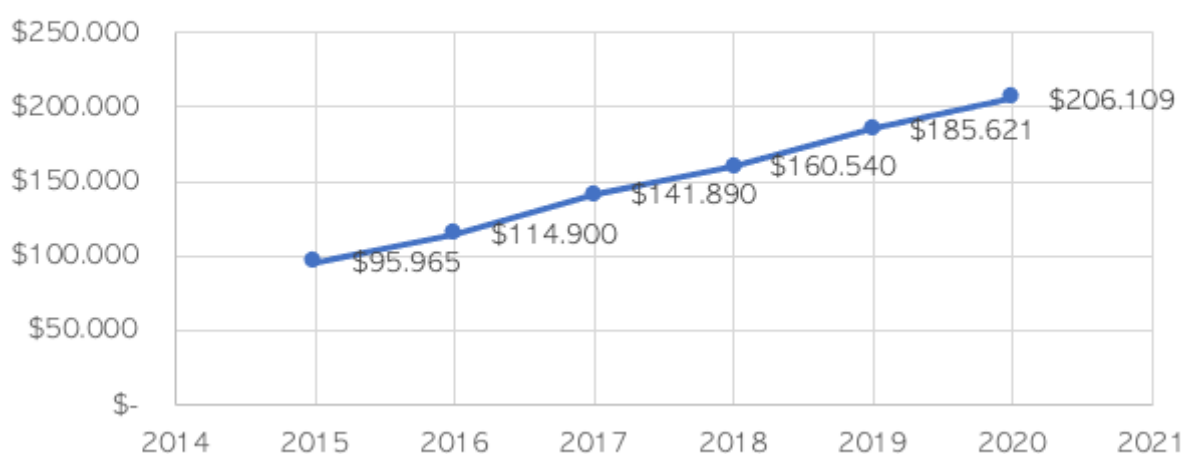
- En el total de recursos programados en el PAS, para pueblos étnicos solo se identifican el 5% de ellos, esto en contraste con la dimensión del conjunto de la población étnica víctima, en el total, que llega al 18%, según las cifras de la Red Nacional de Información, sin perjuicio del subregistro existente debido a múltiples factores incidentes en la no declaración de los hechos por parte de las comunidades étnicas.
- La Unidad para las Víctimas no presenta recursos específicos para la atención de pueblos étnicos en el marco de los Decretos Leyes para las medidas de atención, coordinación nacional, indemnización individual, medidas de satisfacción y participación.
- La Unidad para las Víctimas presenta una asignación a 2031 de \$507.190 millones para la reparación colectiva étnica, sin embargo, esta cifra no alcanzaría para cubrir todos los sujetos de reparación colectiva pendientes. Según el costeo realizado por la CGR, se requerirían \$2.2. billones.
- Según la programación del PAS, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica prevén un aumento en el promedio de la asignación anual a pueblos étnicos. Sin embargo, al revisar las asignaciones realizadas para 2021 se tiene que en el caso de la URT se programan en el PAS \$18.206 millones para esta vigencia, sin embargo, la asignación efectiva según su reporte al Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI) fue de \$6.871 millones. En el caso del Centro de Nacional de Memoria Histórica, se programó para 2021 una asignación de \$607 millones, y la apropiación efectiva según SPI fue de \$526 millones.
- La Agencia Nacional de Tierras no presenta un costeo específico para Restitución de Derechos Territoriales, ni para reparación colectiva.
- El Ministerio de Salud programa en el PAS \$3.2 billones para la rehabilitación psicosocial étnica, sin embargo, en el presupuesto agregado presentado en el documento Conpes se presenta un presupuesto total para la medida de rehabilitación de \$0.2 billones a 2031.
- Para las medidas de retornos y reubicaciones y de reparación colectiva, solo la Unidad para las Víctimas presenta una información desagregada para los pueblos étnicos. Se reitera lo mencionado en anteriores informes de la CSMDL acerca de la baja participación del conjunto de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en la reparación integral de las comunidades étnicas, dejando la mayor carga de responsabilidad sobre la Unidad para las Víctimas.
- Se resalta la ausencia de acciones específicas y planeación de recursos para los pueblos étnicos víctimas, por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), pese a que su rol resultaría fundamental para la generación de autonomía agroalimentaria de las comunidades que se encuentran en proceso de restitución de derechos territoriales y de retornos y reubicaciones.
- El Ministerio del Interior solo programa recursos para los componentes de prevención y protección, pese a que su rol es esencial en los procesos de reparación colectiva y de la ruta étnica de protección de derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, dada además su condición de ente rector de la política pública de pueblos étnicos.

Es importante destacar el avance en el detalle de algunas medidas para pueblos étnicos en el PAS-Anexo 1 del Conpes, sin embargo, la Comisión insiste sobre la necesidad de costear detalladamente cada medida de manera separada para cada Decreto Ley Étnico, siendo este el momento, si bien ya rezagado, más propicio para realizar ese ejercicio e incluirlo en el actual Conpes de la política pública de víctimas.

Según el reporte del Ministerio de Hacienda, entre 2015 y primer trimestre de 2021 se han invertido \$905.026 millones para educación orientados a la población víctima indígena, a través del SGP.

Aunque existe un incremento gradual en el presupuesto para la educación de los pueblos indígenas víctimas, entre 2015 y 2020, los recursos continúan siendo limitados y no son exclusivos de la política pública de víctimas. Si bien el Conpes 4031 de 2021 estimó un valor total para educación de \$24.1 billones para los próximos 10 años, no hay claridad sobre cuánto de estos recursos serán orientados a la población víctima perteneciente a pueblos indígenas. La siguiente tabla presenta los recursos del Sistema General de Participaciones para la prestación de servicios de educación para víctimas indígenas, por vigencia. Entre 2015-2021 se han asignado \$905.026 millones para educación orientados a la población indígena.

Gráfica 1. Total SGP Educación Indígenas



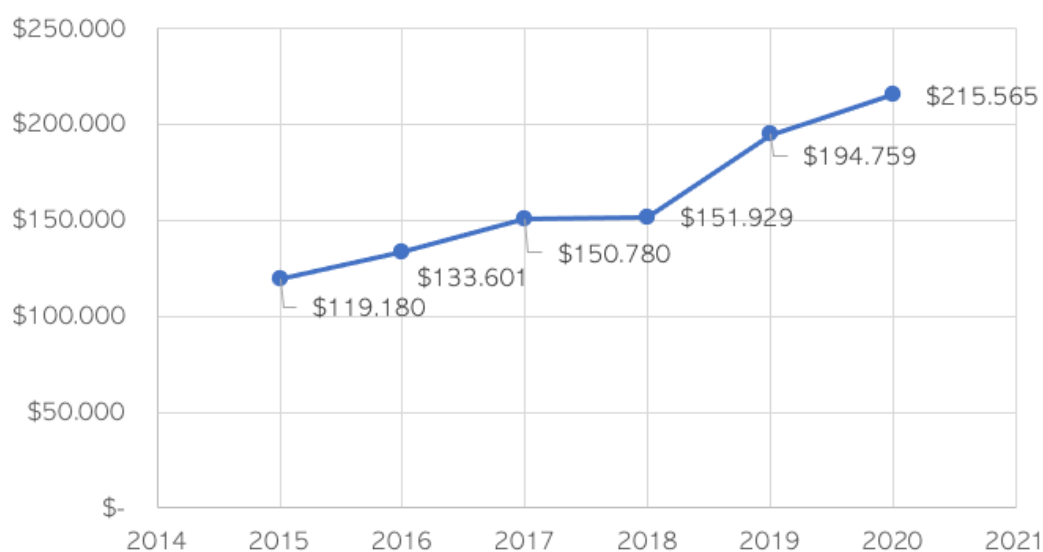
Fuente: Ministerio de Hacienda, con corte marzo 2021.

Según el reporte del Ministerio de Hacienda, entre 2015 y primer trimestre de 2021 se han invertido \$965.814 millones para salud orientados a la población víctima indígena, a través del PGN-RSS.

De manera similar, el presupuesto orientado a víctimas indígenas para garantizar el derecho a la salud presenta un crecimiento año a año. Si bien el Conpes 4031 estimó un costo total por \$54.5 billones orientados a salud para los próximos 10 años, en el mismo no se detalla en particular, cuánto se destina para cada Decreto ley de víctimas; por otra parte, se resalta el desafío en garantizar que no se continúen realizando ejecuciones marginales en materia de salud para las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas. La siguiente tabla presenta los recursos del Presupuesto general de la Nación para la prestación de servicios de salud de víctimas indígenas, por vigencia. Entre 2015 y 2021 se han asignado \$965.814 millones para esta materia.



Gráfica 2. Total PGN RSS-Salud víctimas indígenas.



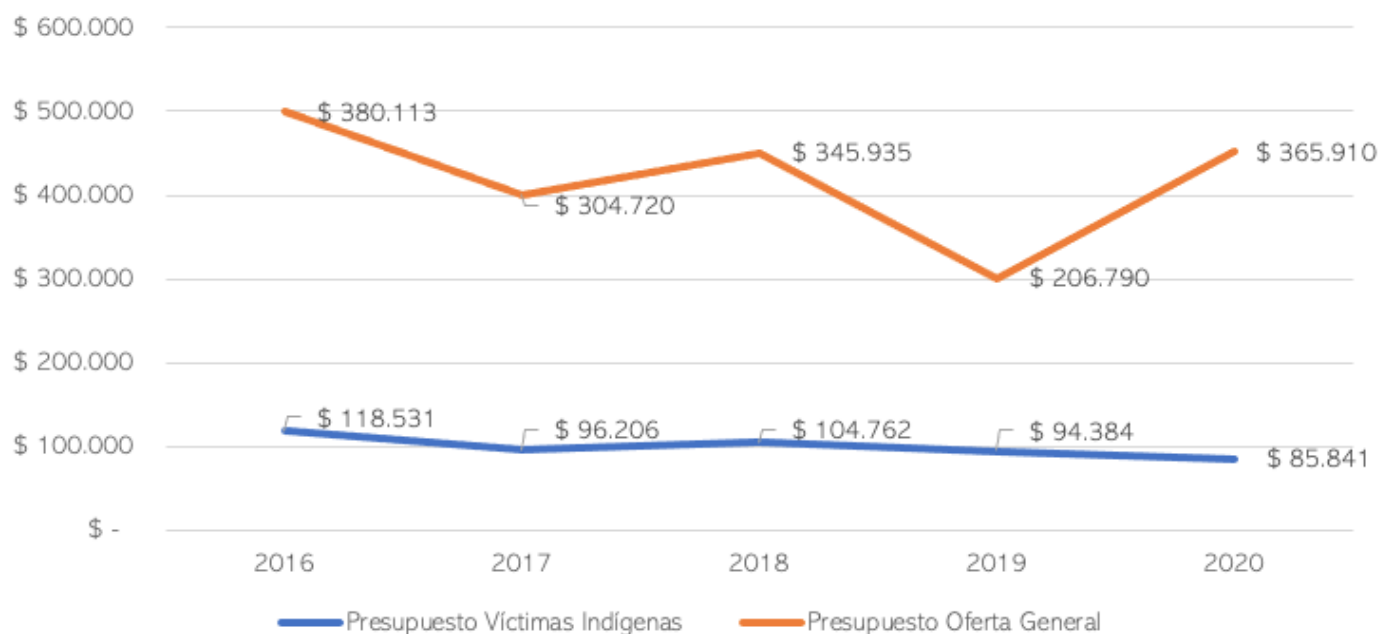
Fuente: Ministerio de Hacienda, con corte marzo 2021.

Según los reportes realizados a través de Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, entre 2016 y 2021 se apropiaron en total \$499.724 millones en proyectos de inversión destinados a beneficiar a los pueblos indígenas víctimas; sin embargo, se identifica una tendencia decreciente.

De los recursos ejecutados entre 2016 y 2020 que tienen una orientación exclusiva para la atención, asistencia y reparación integral de pueblos indígenas, solo el 23% se destinó para los pueblos indígenas víctimas. Además, los mismos muestran una tendencia decreciente, con una disminución en promedio en un 7% y con una especial reducción para el año 2020 de un 9% frente a la vigencia 2019. Esta tendencia a la baja en el presupuesto de víctimas indígenas contrasta con la agudización de los hechos victimizantes de desplazamiento y confinamiento en los territorios étnicos durante el mismo periodo y con los efectos que sobre sus comunidades generó la pandemia Covid-19.



Gráfica 3. Presupuesto PGN-inversión para indígenas 2016-2020



Fuente: elaboración propia con base en la información del SUIFP a corte 31 de diciembre de 2020.

La UARIV ha aportado en promedio el 52% del total de recursos de las diferentes entidades SNARIV orientados a las víctimas indígenas entre 2016 y 2020. Sin embargo, los recursos ejecutados por la entidad disminuyeron en 26% con respecto a la vigencia 2019.

Como se presenta en la siguiente tabla, las principales conclusiones del aporte de las diferentes entidades a los recursos para la atención, asistencia y reparación a víctimas indígenas son las siguientes:

- Continúa la concentración de recursos para víctimas indígenas en una sola entidad. La UARIV ha ejecutado en promedio el 52% de los recursos apropiados orientados a las víctimas indígenas.
- Para la vigencia 2020, en algunas entidades no se ejecutaron la totalidad de las apropiaciones presupuestales. Ejemplo: Ministerio de Comercio con el 0% ejecutado de una apropiación de \$2.100 millones; el Centro Nacional de Memoria Histórica con el 1% ejecutado de \$315 millones apropiados; Ministerio de Salud con 13% de ejecución sobre \$564 millones; la JEP con 19% de ejecución sobre \$17.588 millones; Prosperidad Social con 74% sobre \$26.897 millones; las Unidades de Restitución de Tierras y Víctimas con ejecuciones del 86% del total de recursos asignados.
- Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Defensoría del Pueblo han dejado de programar recursos específicos para víctimas indígenas en las últimas vigencias.



Tabla 2. Recursos obligados para la atención y reparación de indígenas víctimas por entidad y vigencia.

Cifras en millones de pesos

Entidades SNARIV	2016		2017		2018		2019		2020		2021
	Vigente política	% Obligaciones	Vigente política	% Obligaciones	Vigente política	% Obligaciones	Vigente política	% Obligaciones	Vigente política	% Obligaciones	Vigente Política
ACR	\$ 195	50%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	\$ 476	59%	\$ 678	87%	\$ 696	96%	\$ 179	100%	\$ 315	1%	\$ 309
DEFENSORIA DEL PUEBLO	\$ 225	56%	\$ 400	90%	-	-	-	-	-	-	-
PROSPERIDAD SOCIAL	\$ 22.869	100%	\$ 13.290	85%	\$ 22.210	69%	\$ 16.679	52%	\$ 26.897	74%	\$ 18.296
MINAGRICULTURA	\$ 55.660	100%	\$ 15.621	45%	\$ 12.791	4%	-	-	-	-	-
MINCOMERCIO	-	-	-	-	-	-	\$ 400	100%	\$ 2.100	0%	-
MINISTERIO DE SALUD	-	-	-	-	-	-	-	-	\$ 564	13%	\$ 840
MININTERIOR	\$ 2.720	100%	\$ 1.723	99%	\$ 144	100%	-	-	\$ 20	100%	\$ 111.026
MINTRABAJO	\$ 243	100%	-	0%	-	0%	-	-	-	-	-
PRESIDENCIA	\$ 409	99%	\$ 318	60%	\$ 415	40%	\$ 475	100%	\$ 800	100%	\$ 1.300
SECRETARIA EJECUTIVA - JEP	-	-	-	-	-	-	\$ 3.566	64%	\$ 17.588	19%	\$ 12.296
UNIDAD DE RESTITUCION DE TIERRAS	\$ 8.355	72%	\$ 8.111	70%	\$ 5.907	56%	\$ 5.907	99%	\$ 5.224	86%	\$ 11.941
UNIDAD DE VÍCTIMAS	\$ 27.377	26%	\$ 56.065	97%	\$ 57.875	96%	\$ 67.177	80%	\$ 49.921	86%	\$ 55.090
Total general	\$ 118.531	81%	\$ 96.206	85%	\$ 100.038	76%	\$ 94.384	76%	\$ 103.429	69%	\$ 211.098

Fuente: elaboración propia con base en el reporte de información del SUIFP con corte a 31 de marzo de 2021.

* Para la vigencia 2021 NO se tuvo en cuenta el valor obligado sino el valor apropiado dado que aún no se ha cerrado el periodo.

En 2020 la Unidad para las Víctimas destinó \$49.921 millones para los pueblos indígenas víctimas distribuidos en seis proyectos de inversión. Sin embargo, estos recursos solo representan el 5% del total de los proyectos.

La Unidad para las Víctimas cuenta con seis proyectos de inversión que destinaron recursos para los pueblos indígenas víctimas. Para estos proyectos se destinó un monto total por \$1.2 billones, aunque, los recursos específicos para indígenas son solo el 5% (\$49.921 millones). De la apropiación de recursos para indígenas, en la vigencia 2020 se ejecutó el 87% de los mismos.



Tabla 3. Proyectos de inversión UARIV - Recursos para indígenas.

PROYECTOS DE INVERSIÓN UARIV	Vigente Proyecto	% Recursos Indígenas en Proyecto	Vigente Indígenas	Compromisos Indígenas	Obligaciones Indígenas	Pagos Indígenas
IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES E INSTANCIAS DEL SNARIV NACIONAL	\$ 25.953	8%	\$ 2.146	97%	97%	97%
IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA NACIONAL	\$ 562.116	2%	\$ 10.945	100%	54%	54%
IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ASISTENCIA PARA VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL	\$ 434.378	7%	\$ 28.642	96%	96%	96%
IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO, EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A NIVEL NACIONAL	\$ 49.739	5%	\$ 2.707	100%	100%	100%
MEJORAMIENTO DE LOS CANALES DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL	\$ 103.755	3%	\$ 3.105	79%	79%	79%
SERVICIO DE REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS CARACTERIZADAS NACIONAL	\$ 37.422	6%	\$ 2.375	100%	100%	100%
Total general	\$ 1.213.363	5%	\$ 49.920	96%	88%	88%

Fuente: elaboración propia con base en el reporte de información del SUIFP con corte a 31 de marzo de 2021.

- Para 2020, el porcentaje de ejecución de los recursos asociados a la reparación individual y colectiva se mantiene sobre el nivel de la vigencia anterior, sin superar el 54%. Se alerta sobre la poca efectividad en la ejecución, lo cual incide en la no consecución de las metas anuales para los procesos de reparación, situación que es desfavorable para las víctimas indígenas.
- El proyecto de “Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional” está dirigido a la atención de solicitudes por los canales presencial, telefónico y virtual de la UARIV. En este proyecto fueron apropiados un total de \$3.105 millones para las comunidades o personas indígenas, sin embargo, se ejecutó el 79% de estos. Se alerta sobre la no adecuación del enfoque diferencial étnico en este proyecto.

Solo siete de más de 42 entidades del SNARIV diferentes a la UARIV ejecutaron recursos específicos para la reparación de las víctimas de los pueblos indígenas por valor de \$35.920 millones en 2020.

Respecto a los proyectos de inversión de las entidades del SNARIV distintas a la UARIV, para 2020 se apropiaron un total de \$35.920 millones por parte de 7 entidades, lo cual representa el 42% de los recursos destinados a la atención de víctimas indígenas en la vigencia. Sin embargo, el 75% de estos recursos fueron ejecutados por Prosperidad Social a través del programa IRACA, lo cual permite ver la baja asignación por parte de las restantes 6 entidades.

Es de notar que el Ministerio de Salud reportó la apropiación de un rubro específico para indígenas por \$564 millones para 2020, en un proyecto de inversión “Apoyo para la implementación de las medidas de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado nacional” dirigido a la implementación del PAPSIVI. Sin embargo, solo se ejecutó el 13% de los mismos.

A su vez se resalta la marginal apropiación de recursos en el proyecto “Fortalecimiento de medidas de prevención y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas a nivel nacional” por parte del Ministerio del Interior (\$20 millones), pese a las importantes necesidades en la materia.

Durante 2020, se asignaron \$315 millones para indígenas víctimas en el proyecto de “Implementación de las acciones de memoria histórica y archivo de derechos humanos a nivel nacional” dirigido a implementar acciones de construcción de memoria histórica y la gestión de la documentación de derechos humanos, sin embargo, solo se ejecutó el 1%, sumado a lo bajo de la cifra frente al total del proyecto (2%).

El Ministerio de Comercio que asignó \$2.100 millones para indígenas, en un proyecto especial para víctimas del conflicto armado, durante 2020 no presentó obligaciones ni pagos sobre esta partida.

Tabla 4 : Recursos dirigidos a la atención de pueblos indígenas en 2020 (otras entidades SNARIV)
Cifras en millones de pesos

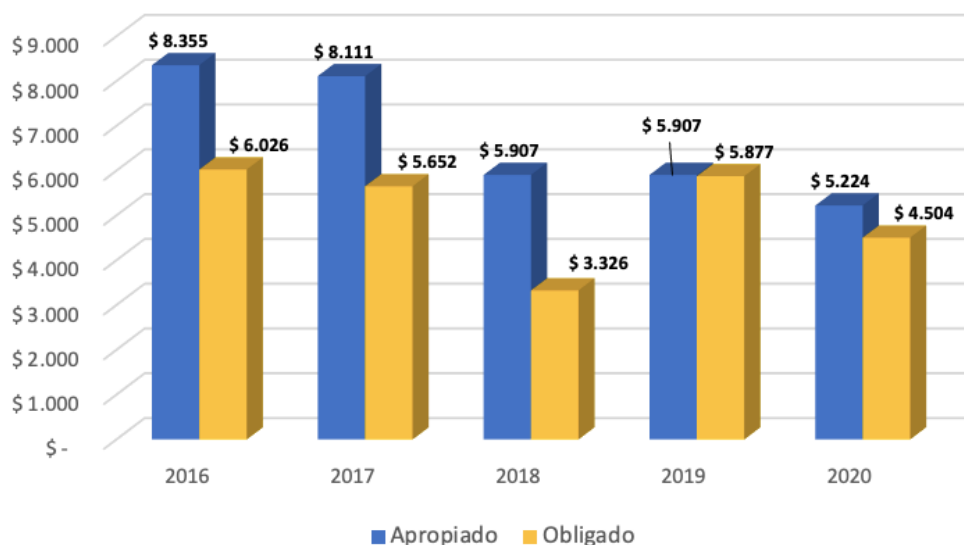
Entidad	Nombre Proyecto	Vigente Proyecto	% Recursos Indígenas	Vigente Indígenas	% Compromisos	% Obligaciones	% Pagos
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES DE MEMORIA HISTÓRICA Y ARCHIVO DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL NACIONAL	\$12.811	2%	\$315	81%	1%	1%
PROSPERIDAD SOCIAL	IMPLEMENTACIÓN DE INTERVENCIÓN INTEGRAL APD CON ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO PARA INDÍGENAS Y AFROS A NIVEL NACIONAL	\$61.471	44%	\$26.897	100%	74%	74%
MINCOMERCIO	APOYO PARA EL ACCESO A LOS MERCADOS DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL	\$15.423	14%	\$2.100	100%	0%	0%
MINISTERIO DE SALUD	APOYO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA Y REHABILITACIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL	\$10.265	5%	\$564	13%	13%	13%
MINISTERIO DEL INTERIOR	FORTALECIMIENTO DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A NIVEL NACIONAL	\$20	100%	\$20	100%	100%	100%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	CONSOLIDACIÓN DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN EL MARCO DEL POSCONFLICTO A NIVEL NACIONAL	\$3.922	20%	\$800	100%	100%	100%
UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	CONTRIBUCIÓN A LA MEJORA DE LA GESTIÓN DEL PROCESO DE PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE LAS TIERRAS Y TERRITORIOS DESPOJADOS O ABANDONADOS FORZOSAMENTE A NIVEL NACIONAL	\$135.954	4%	\$5.224	87%	86%	86%
TOTAL GENERAL		\$239.865	15%	\$35.920	83%	53%	53%

Fuente: elaboración propia con base en el reporte de información del SUIFP con corte a marzo 31 de 2021.

La Unidad de Restitución de Tierras, entidad central en la reparación a víctimas, ha presentado ejecuciones fluctuantes durante 2016 a 2020, y presenta disminución del 23%.

La Unidad de Restitución de Tierras tiene a su cargo el proyecto de inversión “Contribución a la mejora de la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente a nivel nacional” dirigido a la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente. Durante 2020, el proyecto ejecutó \$4.504 millones para población indígena, dirigidos a la atención de 16 comunidades para el levantamiento de los informes de caracterización, una herramienta para la presentación de la demanda de restitución de derechos territoriales.

Gráfica 4. Presupuesto de la URT dirigido a comunidades indígenas



Fuente: Sistema de seguimiento a proyectos de inversión SPI con corte a 31 de marzo de 2021.

Entre 2017 y 2020, la URT ha ejecutado un valor promedio anual de \$4.838 millones cifra que resulta insuficiente para asegurar el alcance de los derechos a la restitución territorial de las comunidades indígenas. Es preciso mencionar que el proyecto de inversión de la URT reportó una disminución del 23% en la ejecución de 2020, respecto a la vigencia anterior. Los resultados de estas ejecuciones son deficientes, teniendo en cuenta el universo de solicitudes pendientes y la ocurrencia de nuevas afectaciones que motivarían nuevas solicitudes, sobre lo cual se profundiza en el capítulo de restitución de derechos territoriales.

Según cálculos de la CGR, a 2031 se requerirían \$18.2 billones para cubrir el universo de víctimas étnicas pendientes de atención en las medidas de indemnización individual y colectiva, rehabilitación psicosocial individual y colectiva y reparación colectiva.

Una de las principales dificultades para la implementación y para el seguimiento de los Decretos Leyes, es la persistente omisión de estos marcos normativos en los diferentes documentos de la política de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado. De esta forma, también se omiten cifras específicas de metas, indicadores y recursos programados para cada medida en cada Decreto Ley étnico. En este sentido, la CGR ha costeado las medidas de indemnización individual y colectiva, rehabilitación psicosocial individual y colectiva y reparación colectiva teniendo en cuenta: el costo individual de la medida; el número de víctimas pendientes de atención pertenecientes a pueblos étnicos por cada medida al costo unitario más el IPC (3%); y una proyección a 2031 en pesos constantes de 2021. De este ejercicio se derivan los siguientes resultados por las medidas anunciadas:



Tabla 5. Costeo de medidas de los Decretos Leyes
Cifras en millones de pesos

Medidas	Componente	Población pendiente de atención	Total
ATENCIÓN PSICOSOCIAL	Individual Étnica	595.523	\$ 271.917
	Colectivos Étnicos	507	\$ 23.525
INDEMNIZACIÓN COLECTIVA	Indígenas	282	\$ 101.550
	Negros y afrocolombianos	175	\$ 63.018
REPARACIÓN COLECTIVA	Étnicos	508	\$ 2.269.900
INDEMNIZACIÓN INDIVIDUAL	Indígena	206.190	\$ 4.837.836
	Negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales	465.618	\$ 10.676.363
	Rrom	111	\$ 2.393

Fuente: Elaboración propia

Se considera fundamental que el Gobierno nacional, avance en un costeo detallado de cada una de las medidas y proyección a los 10 años de prórroga por cada uno de los Decretos Leyes, de cara a optimizar la planeación y la programación de los recursos frente a las metas que se definan.

RECOMENDACIONES

1. Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y a la Unidad para las Víctimas, dar lineamientos a las entidades del SNARIV para la asignación de recursos específicos para los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado, de tal forma que se permita dar cumplimiento a las medidas de atención, asistencia y reparación de los pueblos indígenas, según los lineamientos del Decreto Ley 4633 de 2011.
2. Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y a la Unidad para las Víctimas, revisar el nuevo Conpes 4031 de 2021 a fin de establecer metas y costos anuales específicos para el cumplimiento de cada una de las medidas del Decreto Ley 4633 de 2011.
3. A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la ejecución de sus recursos para la reparación individual y colectiva teniendo en cuenta el universo pendiente de atención, adicional a adecuar diferencialmente los canales de atención, de tal forma que se permita beneficiar a un mayor número de comunidades indígenas víctimas.
4. A la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Trabajo, vuelvan a asignar recursos específicos al acompañamiento y fortalecimiento comunitario, y al acompañamiento de los procesos productivos y de generación de ingresos, teniendo en cuenta que desde 2019 no hay asignación específica de presupuesto para víctimas indígenas por parte de estas entidades.
5. Al Ministerio del Interior, asignar recursos para la prevención y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en una magnitud consecuente con las ingentes necesidades en esta materia.
6. A la Unidad de Restitución de Tierras y al Ministerio de Agricultura aumentar los recursos destinados a la restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, para poder cumplir con los compromisos en materia de restitución territorial del total de casos aún pendientes y de aquellos que surjan con ocasión de las nuevas afectaciones territoriales, en el marco de lo establecido en el Decreto Ley 4633 de 2011.

7. Se recomienda a las entidades del SNARIV, especialmente al Ministerio del Interior, Agencia de Desarrollo Rural, Ministerio de Educación y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo siguiente: i) Diseñar proyectos de inversión o rubros específicos que sean de exclusiva atención a las víctimas indígenas, lo que garantice su reparación integral a nivel colectivo e individual; ii) Incrementar la asignación de recursos para la atención de víctimas indígenas, lo que permita la planeación presupuestal para el cumplimiento de los compromisos en un horizonte de 10 años, según el periodo del Conpes 4031; ii) Establecer lineamientos claros con enfoque diferencial étnico, lo que permita mejorar el acercamiento institucional con los pueblos indígenas, teniendo en cuenta su participación y concertación frente a los procesos de reparación y las acciones enfocadas a implementar el Decreto Ley 4633 de 2011.





ATENCIÓN HUMANITARIA A PUEBLOS INDÍGENAS

ATENCIÓN HUMANITARIA Y SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO Y CONFINAMIENTO

Históricamente los pueblos indígenas han sido sometidos a diferentes procesos de afectación de derechos que han impactado su territorio, cultura, autonomía y las posibilidades de una vida de acuerdo con su cosmovisión. En los territorios étnicos, los actores armados han ejercido todo tipo de acciones vulneratorias de sus derechos, las cuáles se han agudizado durante los últimos 30 años. Tal situación se ha traducido en dinámicas de amenazas, homicidios, confinamientos y desplazamientos respecto de los cuales el Estado colombiano ha intentado dar respuesta a través de los mecanismos legales establecidos para salvaguardar la integridad de estos pueblos, sin que a la fecha dichos esfuerzos hayan logrado su objetivo.

En lo corrido del último año, se observa un recrudecimiento de los hechos de violencia en los territorios étnicos. Los desplazamientos y confinamientos forzados constituyen hoy el principal factor de victimización y revictimización de los pueblos indígenas. Según cifras de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, entre marzo de 2020 y marzo de 2021, se presentaron 60 desplazamientos forzados que afectaron 5.187 familias, lo que corresponde a 19.994 personas pertenecientes a pueblos indígenas. Para el mismo periodo, se reportaron 78 eventos de confinamiento que corresponden a 10.263 familias, equivalente a 48.880 personas indígenas. Las violencias se han agudizado con mayor intensidad en los departamentos de Antioquia, Valle, Nariño y Chocó. En este último se presentó el porcentaje más alto de eventos de confinamiento, el 47% de ellos en 2020 y un 59% en el primer trimestre de 2021.

Por su parte, la Red Nacional de Información reportó para el mismo periodo 15.172 víctimas de confinamiento y 20.107 víctimas de desplazamiento de comunidades indígenas, lo cual implica una importante diferencia entre lo reportado por las diferentes fuentes. Frente a esta diferencia que se reporta nuevamente, reiteramos lo advertido en el octavo informe acerca de que “En tanto la Red Nacional de Información es el instrumento que garantiza al SNARIV la información sobre la violación a los DHU 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 3) No inclusión en el registro; es necesario verificar las causas de la brecha.” [1]

Es importante advertir que, respecto a la respuesta entregada por la UARIV a esta Comisión persiste en responder a los interrogantes desde la Ley 1448 de 2011 y no, como corresponde, desde la normatividad especial prevista para las víctimas pertenecientes a las comunidades indígenas como lo es el Decreto Ley 4633 de 2011.

Registro de víctimas en el marco del COVID

Como se documentó en el Octavo Informe de la CSMDL las restricciones a la movilidad que se establecieron desde la institucionalidad, como las impuestas violentamente por actores armados ilegales, produjeron un confinamiento y aislamiento prácticamente absoluto de estas poblaciones, lo que limitó la posibilidad de la toma de declaraciones por parte de los personeros. Durante este periodo de emergencia se incluyeron 25.560 víctimas indígenas de desplazamientos masivos y 6.177 víctimas de desplazamientos individuales dentro del Registro.

[1] CSMDL, Octavo Informe de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto. 2020.

En consideración a lo anterior, la UARIV informó sobre la implementación de diversas medidas para garantizar el registro, entre ellas: *“... la toma de declaración en Línea, la cual busca facilitar el cumplimiento de este requisito y la continuidad en el trámite de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas”* [2]. En concepto de la CSMDL, esta medida es inocua dado que precisamente estos municipios en que se ha intensificado el conflicto, y los hechos victimizantes, son los que mayores dificultades de conectividad presentan y que sus personeros no cuentan con las mínimas herramientas y capacidad institucionales para efectivizar esta medida.

Para dar respuesta a la demanda de herramientas tecnológicas para la realización del registro, la UARIV dispuso la celebración de contratos de comodato a título gratuito de 609 kits tecnológicos que consistían en: i) Computador de escritorio; ii) Impresora; iii) Scanner, iv) Regulador de energía; y v) PAD digital, los cuales fueron distribuidos de la siguiente manera: de estos 609 kits, 111 fueron asignados a la Procuraduría, Defensoría y Personería de Bogotá y 498 fueron entregados a FENALPER.

Sin embargo, esta Comisión indagó entre los 30 personeros del departamento del Chocó y se pudo establecer que a la fecha no se ha hecho entrega de estos elementos tecnológicos a estas personerías, hecho que genera alarma en tanto que el Chocó es uno de los departamentos con mayores niveles de desplazamiento y confinamiento, aunado a la ausencia del Estado, el aislamiento geográfico, el impacto desproporcionado del conflicto y los serios problemas de conectividad.

La UARIV reportó que los 499 kits tecnológicos permiten a igual número de personerías municipales la toma de declaraciones a través de estas herramientas tecnológicas. La Unidad destaca como ventajas de la declaración en línea entre otras: la reducción de glosas en el diligenciamiento del FUD que según la entidad, afectaban el proceso de valoración, la transmisión inmediata de información, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.5 numeral 4 del Decreto 1084 de 2015, la optimización de estándares de seguridad en la información, la facilidad para la autenticación de los usuarios y captura de información, la optimización de los tiempos en la ruta operativa de las declaraciones, el ahorro de papelería y la reducción en costos de correspondencia. Si bien la declaración en línea ofrece evidentes ventajas, este mecanismo resulta inaplicable en sitios alejados de los centros urbanos y con baja o nula cobertura de señal que permita garantizar la conectividad.

Adicionalmente, la entidad reportó que realizó un total 1.403 espacios de capacitación al Ministerio Público en *“... toma de declaración en sus diferentes modalidades tanto en formatos físico como en Toma de declaración en Línea, eventos de tipo masivo, confinamiento e irregularidades en las declaraciones en el marco de la Ley 1448 de 2011...”* [3]. Sin embargo, en consideración al caso preventivo de evaluación de alcaldes y gobernadores en lo referente al manejo de los Decretos Leyes para víctimas étnicas, realizado por la PGN, en el que se identificó el desconocimiento de ésta normatividad por parte de los mandatarios regionales, preocupa que la Unidad en su informe manifieste que la capacitación se realiza en el marco de la Ley 1448, lo que evidencia que continúa la falta de comprensión de la relevancia y pertinencia de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

[2] UARIV, Respuesta a requerimiento radicado No 202171114531782 Código LEX: 5907171, 2 de julio de 2021.

[3] UARIV, Respuesta a requerimiento radicado No 202171114531782 Código LEX: 5907171, 2 de julio de 2021.



Por último, la Unidad informó que “... en aras de mejorar la prestación del servicio a las víctimas, desde la Dirección de Registro y Gestión de la Información se han venido adelantando desde finales de agosto de 2020 diversos espacios de acercamiento con la Procuraduría General de la Nación, especialmente con la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, así como con la Defensoría del Pueblo, a fin de emitir un instrumento jurídico conjunto que permita adoptar el mecanismo de Toma de Declaración Virtual, a través del cual se haga uso de las tecnologías de la información dispuestas actualmente para las entidades del Estado” [4]. Es importante recordar a la Unidad que si bien es relevante este espacio realizado con la Delegada de Paz de la PGN, el mismo corresponde a la aplicación de la Ley 1448 y no a los Decretos Leyes Étnicos.

Por otra parte, la entidad informó como otra medida el mecanismo de ventanilla única. Sobre lo anterior, esta Comisión ratifica lo advertido en el Octavo Informe, en el sentido de que tal medida distó de ser un mecanismo idóneo, toda vez que las disposiciones de confinamiento restringieron gravemente el tránsito en los territorios.

ATENCIÓN HUMANITARIA DE PUEBLOS INDÍGENAS

Para el desarrollo de este punto se abordarán tres aspectos: a) el cumplimiento de las obligaciones por parte de los entes territoriales en materia de atención y prevención en la construcción y aprobación de los planes de prevención, de protección y de contingencia; b) el contexto de la atención humanitaria inmediata a partir de la evaluación de los entes territoriales como primeros responsables, así como la oportunidad en la subsidiariedad desde la Unidad para la Víctimas; c) las acciones adelantadas en la etapa de emergencia.

Como ya se hizo referencia, en el último año se ha incrementado el conflicto en los territorios, lo que ha ocasionado un aumento de eventos de confinamiento y desplazamiento en los territorios étnicos, dejando en evidencia, una vez más, la falta de medidas de prevención, articulación nación territorio, así como deficiencias técnicas y desconocimiento de la normatividad especial prevista para la atención de esta población, especialmente por parte de los entes territoriales. Igualmente, persisten las dificultades a la hora de implementar acciones en materia de prevención y atención de emergencias.

Lo anterior se ve agravado teniendo en cuenta que la mayor proporción de municipios, en los que son reiterativos hechos victimizantes, son municipios de sexta categoría cuyos recursos limitados impiden el cumplimiento de sus obligaciones como primeros responsables en materia de atención, y que en muchos de estos casos omiten la oportuna convocatoria a los Comités de Justicia Transicional, espacios designados para la activación de los mecanismos de apoyo subsidiario en los cuatro momentos de la respuesta humanitaria (verificación, coordinación, atención y seguimiento).

Aunado a lo anterior, persisten prácticas administrativas que pese a ser contrarias a los Decretos Leyes y a haber sido identificadas en anteriores informes como lesivas de los derechos étnicos, aún se mantienen:

- 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.

[4] ibidem

- Debilitamiento de las dependencias a cargo de los asuntos étnicos o su reemplazo por otras dependencias, creadas para finalidades distintas.
- Desagregación del presupuesto en proyectos de inversión, que no cuentan con productos claramente orientados a las medidas dirigidas a la población víctima étnica.

La CSMDL reitera su preocupación toda vez que, no obstante los esfuerzos institucionales en materia de atención, los resultados evidencian la ausencia de un enfoque étnico diferencial, la falta de participación de los pueblos étnicos, las prácticas que invisibilizan las víctimas étnicas y el desconocimiento de los Decretos Leyes.

Planes de Prevención y Protección

La CSMDL ha encontrado falencias respecto a la construcción de los planes integrales de prevención algunos de los cuales carecen de actividades y estrategias claras para la prevención de hechos victimizantes, así como ausencia de enfoque diferencial, lo que imposibilita la concreción de acciones que mitiguen el riesgo para estas poblaciones. En muchos de ellos, no se encuentra incluidos los planes de retorno y reubicación que se están llevando a cabo en estos municipios, generando dificultades para la coordinación efectiva del SNARIV en estos procesos. Adicionalmente, no es claro que se tengan en cuenta las recomendaciones realizadas por la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas. No es posible establecer el impacto del apoyo técnico realizado por el Ministerio del Interior a las gobernaciones y alcaldías para la construcción de estos instrumentos, que en su mayoría no cuentan con asignación de recursos específicos para su implementación.

Planes de Contingencia

Respecto a la obligación legal de prestar asesoría, acompañamiento y asistencia técnica a los entes territoriales en la construcción de los planes de contingencia por parte de la Unidad para las Víctimas, y así garantizar la actualización anual de los planes de contingencia para concretar medidas de alistamiento de respuesta a las situaciones de emergencias humanitarias; la UARIV informó la realización de 1299 jornadas de asistencia técnica en 766 entidades territoriales, entre municipios y departamentos.

Según información reportada por la Unidad para las Víctimas se han aprobado 299 actas de planes de contingencia en Comités de Justicia Transicional así:



Tabla 6. Planes de Contingencia

PLANES DE CONTINGENCIA	
ANTIOQUIA	24
ARAUCA	2
ATLANTICO	11
BOYACA	25
CALDAS	20
CAQUETA	5
CASANARE	2
CAUCA	23
CESAR	8
CORDOBA	6
CUNDINAMARCA	22
GUAINIA	2
META	6
NARIÑO	3
NORTE DE SANTANDER	7
PUTUMAYO	14
QUINDIO	6
RISARALDA	12
SANTANDER	37
SUCRE	13
TOLIMA	36
VALLE DEL CAUCA	13
VAUPES	1
VICHADA	1
Total general	299

Fuente : Unidad para las Víctimas, Julio del 2021.

Dado el incremento de hechos victimizantes en lo corrido del último año, y a las falencias respecto de las capacidades de los entes territoriales para responder ante la ocurrencia de estos hechos en sus municipios, preocupa a esta CSMDL que de 1102 municipios y 32 departamentos solamente se haya realizado la actualización y aprobación de 299 planes de contingencia, con corte a 15 de julio de 2021. Lo anterior, en consideración a que estos instrumentos técnicos son herramientas que permiten una respuesta oportuna para reducir el impacto sobre la población.

Sub Comité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición

Para la CSMDL es importante resaltar la iniciativa implementada en el marco del Subcomité Nacional de Prevención Protección y Garantías de No Repetición, en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional respecto a la necesidad de que las acciones que se emprendan en los territorios y en garantías de derechos de la población, deben ser coordinadas por parte de todas las entidades. En este marco se ha desarrollado la estrategia de plan de choque, iniciativa impulsada por la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo y que quedó consignada en el Plan Operativo Anual del Subcomité, cuyos objetivos fundamentales son:



- Garantizar presencia nacional de las instituciones y generar espacios de coordinación y articulación con el territorio frente a la crisis humanitaria.
- Respuesta institucional a los riesgos advertidos por el SAT
- Acción humanitaria en los territorios.
- Registro nuevas conductas vulneratorias.
- Articulación de acciones Institucionales.
- Inclusión de la Política Pública de Víctimas para víctimas étnicas y la Política Pública de Prevención, y respectivas herramientas en los Planes de Desarrollo municipales.

El resultado del compromiso de cada una de las entidades que hace parte del Subcomité Nacional de Prevención Protección y Garantías de No Repetición se ha visto materializado en 8 misiones humanitarias institucionales que se han realizado y que se configuraron como una estrategia a corto plazo de respuesta institucional frente a la crisis humanitaria. Se pudo constatar que, durante la realización de las misiones humanitarias, no se dio ninguna confrontación armada, ni hecho victimizante en las comunidades visitadas.

Es por lo anterior que, desde la Comisión se insiste en la necesidad de persistir en este plan de choque, en la medida en que la crisis humanitaria en los territorios persiste y se requiere de manera urgente la presencia y el concurso de todas las instituciones del Estado.

Mecanismo de Subsidiariedad

En consideración a lo descrito respecto de que los hechos victimizantes que se han venido presentando en los mismos municipios, con mayor intensidad en el pacífico colombiano, de manera exacerbada en los últimos tres (3) años, y teniendo en cuenta que estos municipios tienen características comunes: Su población es mayoritariamente étnica, geográficamente aislada, con difíciles condiciones de acceso, con baja presencia estatal, ubicados en municipios categoría 6, con capacidad administrativa 1, con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, sin acceso a servicios de salud, educación, saneamiento básico y sometidos al rigor del conflicto de manera permanente durante los últimos 30 años, estos municipios no cuentan con capacidad suficiente para desplegar la atención inmediata, situación que se suple a través de los mecanismos de subsidiariedad y corresponsabilidad.

Es fundamental el fortalecimiento de este mecanismo para efectos de garantizar la atención de las víctimas étnicas en los territorios. La situación de departamentos como el del Chocó, en el que se presenta un gran volumen de hechos victimizantes a lo largo de todos sus municipios, deriva en un desbordamiento de la capacidad institucional tanto de municipios como de gobernaciones para garantizar la atención, por lo que la subsidiariedad se constituye como un mecanismo primordial de respuesta.

Es aquí donde se hacen relevantes las acciones adelantadas por la Unidad para las Víctimas, que si bien en algunos casos presentan demoras, en el acompañamiento que ha realizado la PGN y la Defensoría del Pueblo a los subcomités de justicia transicional y en diálogos sostenidos con algunos alcaldes, existe un reconocimiento a la labor de la Unidad en este ítem.

Sin embargo, una de las principales dificultades que se evidencian en este mecanismo es el desconocimiento por parte de los entes territoriales de los requisitos y la ruta que se debe seguir para la solicitud de activación del mecanismo de subsidiariedad, al igual que las demoras en el trámite de la solicitud. Lo anterior, dado que en algunos casos los municipios no son oportunos en la presentación de la solicitud a las gobernaciones y estas ante la Unidad para las Víctimas. Otro de los inconvenientes son las dificultades de acceso por condiciones geográficas o por presencia del grupo armado que ocasionó el hecho victimizante.

Finalmente, es importante reiterar que persisten las falencias en la implementación del enfoque diferencial en la determinación del tipo y composición de las ayudas que se entregan a las víctimas de los pueblos étnicos.

Según información reportada por la UARIV para el mecanismo de ayuda inmediata, en la modalidad de dinero para el año 2020 se atendieron 120 hogares Indígenas con un monto de \$142.9 millones y para 2021 en el periodo comprendido entre el 1º de enero y 31 de mayo se han atendido 101 hogares por un monto de \$103.5 millones.

Ahora bien, respecto al mecanismo de ayuda humanitaria la UARIV informó que recibió 31 solicitudes para el periodo de 2020 en las cuales se realizó apoyo por un monto de \$3.360 millones, y para 2021, entre enero y mayo, se han tramitado 6 solicitudes por un monto de \$393.4 millones. Adicionalmente, la Unidad informó sobre acciones de coordinación para la superación de la vulnerabilidad relacionada con la estrategia de corresponsabilidad para fortalecer el alistamiento para la respuesta humanitaria y formalización para el acceso a los mecanismos de apoyo subsidiario. La grave crisis humanitaria que viven los departamentos de Nariño, Chocó y Antioquia, se refleja en el hecho de que para el periodo 2020 como 2021 han sido los departamentos que más han solicitado el mecanismo de subsidiariedad para la atención humanitaria de la población víctima.

Por otra parte, según la información del Modelo DIARI de la Contraloría Delegada para el Posconflicto, se tiene, que la UARIV, ha girado recursos por concepto de ayuda y atención humanitaria entre 2016 a 2021 a 124.631 víctimas indígenas, de las cuales 43.773 recibieron sus pagos en 2020 y el primer cuatrimestre de 2021.

Tabla 7. Número de víctimas que recibieron atención humanitaria (solo cobrados)

NÚMERO DE VÍCTIMAS QUE RECIBIERON AYUDA HUMANITARIA	
AÑO	INDÍGENA
2016	12.284
2017	23.040
2018	19.894
2019	25.370
2020	24.223
2021	19.550
Total general	124.361

Fuente: Tomado Contraloría General de la República - CGR

En cuanto a los recursos girados por departamento, entre 2015 y 2021 se giraron \$124.667 millones para la atención humanitaria de víctimas indígenas, el 48% se concentran en los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Antioquía, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 8. Recursos de atención humanitaria por departamento (solo cobrados)
Cifras en millones de pesos

RECURSOS DE ATENCIÓN HUMANITARIA INDÍGENA POR DEPARTAMENTO	
AMAZONAS	\$ 360
ANTIOQUIA	\$ 10.275
ARAUCA	\$ 497
SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	\$ 2
ATLÁNTICO	\$ 476
BOGOTÁ D C	\$ 6.610
BOLÍVAR	\$ 1.323
BOYACÁ	\$ 205
CALDAS	\$ 1.116
CAQUETÁ	\$ 2.387
CASANARE	\$ 287
CAUCA	\$ 18.750
CESAR	\$ 3.596
CHOCÓ	\$ 16.514
CÓRDOBA	\$ 6.169
CUNDINAMARCA	\$ 1.368
GUAINÍA	\$ 3.527
GUAVIARE	\$ 2.055
HUILA	\$ 2.243
LA GUAJIRA	\$ 3.840
MAGDALENA	\$ 724
META	\$ 1.957
NARIÑO	\$ 14.362
NORTE DE SANTANDER	\$ 627
PUTUMAYO	\$ 5.880
QUINDÍO	\$ 998
RISARALDA	\$ 4.705
SANTANDER	\$ 406
SUCRE	\$ 3.296
TOLIMA	\$ 1.882
VALLE DEL CAUCA	\$ 7.037
VAUPÉS	\$ 849
VICHADA	\$ 344
Total general	\$ 124.667

Fuente: Modelo DIARI-Contraloría Delegada para el Posconflicto

Si bien es destacable que la UARIV ha venido cumpliendo con sus obligaciones legales frente al pago de la atención y ayuda humanitaria, es importante señalar que la CSMDL, ha insistido en la necesidad de avanzar en la adecuación diferencial de estas medidas, teniendo en cuenta las características de dispersión de los territorios indígenas, su ubicación geográfica y los altos costos que implica para estas comunidades poder acceder a los centros poblados para el cobro de las ayudas humanitarias.

RECOMENDACIONES

1. A la UARIV, mejorar las herramientas metodológicas con el objetivo de unificar y validar con rapidez y eficiencia la información reportada por las diferentes entidades a la Red Nacional de Información.
2. A la UARIV, adoptar medidas tendientes a garantizar que el registro oportuno y adecuado de las víctimas en el RUV valore las dificultades de acceso geográfico, el déficit en materia de conectividad digital y las necesidades de capacitación a los funcionarios del Ministerio Público orientadas a la apropiación de las tecnologías.
3. A la UARIV, optimizar los canales de comunicación para la coordinación y articulación nación/territorio en los eventos en que se demanda la subsidiaridad o concurrencia requerida por los entes territoriales.
4. A la UARIV y al Ministerio del Interior, adelantar acciones pedagógicas tendientes a divulgar entre alcaldes y gobernadores los requisitos y la ruta para acceder a los mecanismos de subsidiaridad y corresponsabilidad.
5. A la UARIV y al Ministerio del Interior, fortalecer los mecanismos y procedimientos de alistamiento y optimización de la respuesta ante situaciones de emergencia humanitaria que afecta con especial rigor a los pueblos étnicos.
6. A los entes territoriales, fortalecer los procedimientos de convocatoria a los Comités de Justicia Transicional a efecto de garantizar que se lleven a cabo en los términos y con la participación requerida, para atender adecuadamente las situaciones de emergencia.
7. A las entidades del SNARIV, fortalecer con recursos humanos y financieros, las dependencias a cargo de asuntos étnicos con el fin de implementar los enfoques diferenciales en la política pública y dar eficaz respuesta al agravamiento de la situación de vulneración de los derechos humanos y colectivos de los pueblos étnicos.
8. A los entes territoriales, construir y/o actualizar los planes integrales, planes de contingencia y prevención y protección para la mitigación de los riesgos y afectaciones sufridas por los pueblos étnicos en el marco del agravamiento de las situaciones de desplazamiento y confinamiento que se han intensificado en los territorios.



PARTICIPACIÓN

PARTICIPACIÓN

En relación al derecho a la participación efectiva de los pueblos indígenas, el Decreto Ley 4633 de 2011 establece que estos deberán participar real y efectivamente en las decisiones que les afecten, que el Estado tiene el deber de garantizar la participación real y efectiva de los pueblos indígenas en las instancias del SNARIV, que se deberá asegurar la participación y promover el liderazgo de las mujeres indígenas en el marco de las políticas orientadas a la prevención de la violencia sexual y que adicionalmente se deberá garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de los pueblos indígenas para el diseño, implementación y evaluación de la política de víctimas en sus diferentes niveles territoriales, para lo cual se permitirá su participación en las Mesas de Víctimas.

A su turno, el capítulo étnico del Acuerdo de Paz estableció que la participación es una salvaguarda principal, dispuesta como condición indispensable para que los pueblos se determinen libremente, persigan su desarrollo propio y aseguren el respeto de su derecho a la integridad cultural, social y espiritual. Lo anterior, en armonía con las disposiciones constitucionales, el Convenio 169 de la OIT y las declaraciones de derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas (2007) y de la Organización de Estados Americanos (2016).

Por otra parte, se estableció la necesidad de garantizar la participación comunitaria como lo determinan los ítems de reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, memoria histórica y restitución de derechos territoriales.

En el Auto 266 de 2017 se impartió la orden al Ministerio del Interior y al director de la UARIV para diseñar una estrategia que permitiera garantizar el derecho a la participación y consulta de los pueblos y comunidades indígenas, con los que se fortaleciera a aquellos que tienen menos capacidad organizativa y relacionamiento institucional.

En respuesta al requerimiento de la CGR radicado N. 2021EE00181783, la UARIV señaló que no cuenta actualmente con protocolo de participación diferencial para las comunidades y pueblos indígenas víctimas del conflicto armado de nivel nacional. Sin embargo, se señalan avances en la creación de protocolos regionales tales como los de Amazonas y Chocó. No

Tabla 9. Recursos asignados a la construcción de protocolos regionales de participación indígena
Cifras en millones de pesos

Protocolo Regional	Actividad	Fecha	Inversión
Amazonas	Sexta sesión del protocolo	22 a 26 de noviembre	\$133.538.383
Chocó	Segunda Mesa de Participación de víctimas indígenas	7 y 8 de octubre	\$42.471.139
Chocó	Tercera Mesa de Participación de Víctimas indígenas	9 y 10 de diciembre	\$38.634.250
Total general			\$214.634.772

Fuente: Información UARIV Radicado 20217207618031 del 5 de abril de 2021.

Sin embargo, la UARIV aún no tiene proyección presupuestal para la participación de las comunidades indígenas para la vigencia 2021. A pesar de que son importantes los avances en la elaboración de protocolos regionales, estos no garantizan suficientemente la participación efectiva de los pueblos indígenas.

En este sentido, de igual forma que con el caso afrocolombiano, resulta no procedente la falta de claridad sobre los recursos dispuestos para la participación de los pueblos indígenas en 2021. Es importante referir que la Resolución 01668 de 2020, la cual ha sido sujeto de múltiples quejas ciudadanas, dispone que la UARIV debe concertar con los pueblos étnicos los protocolos de participación diferenciales y hasta que los mismos no se hayan expedido, tanto miembros de comunidades indígenas como de comunidades afrocolombianas, no requerirán inscripción previa como las OVD ante el Ministerio Público, y en el caso de los representantes indígenas para la Mesa Nacional, los mismos serán nombrados por la MPC y los representantes de comunidades negras serán nombrados por el Ministerio del Interior.

No obstante, estos avances, es necesario que se garantice la participación efectiva a través del establecimiento definitivo de los protocolos diferenciales para cada pueblo étnico en las instancias de implementación y seguimiento de los Decretos Leyes de víctimas, en el escenario de la prórroga determinada como ampliación de la vigencia de estos Decretos Leyes.

La CSMDL resalta la creación de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas, a través de los Decretos Decreto 1097 y 1158 de 2020, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación. El impulso y determinación de las propias mujeres y sus organizaciones nacionales, regionales y locales, fue decisivo para concretar la conformación de este espacio, diseñado y concebido como una instancia técnica, especializada y específica para garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas en el diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y políticas que les conciernen, acorde con el auto 092 de 2008, de seguimiento a la sentencia T025 de 2004.

No obstante, la Comisión advierte la dilación que existió entre el momento de protocolización del texto concertado en la MPC y la expedición del Decreto, que tardó cerca de 8 meses, así como expresa su rotundo rechazo por la alteración, por parte del Gobierno nacional, de dicho texto protocolizado, lo que conllevó a que debiera expedirse un segundo decreto, subsanando los puntos modificados de forma unilateral por el Gobierno. Los acuerdos de consulta con los pueblos étnicos, como lo concluyó la H. Corte Constitucional en sentencia T-002 de 2017, constituyen un pacto plurilateral vinculante cuya observancia estricta se impone a la institucionalidad estatal.

RECOMENDACIONES

1. A la UARIV avanzar en el diseño concertado de los protocolos diferenciales que garanticen la participación efectiva y oportuna sobre todo de cara a los siguientes diez años de prórroga.
2. A las entidades del SNARIV, asignar recursos e incluir en los proyectos de inversión actividades y productos dirigidos a la garantía de la participación de las comunidades.
3. A las entidades del SNARIV, garantizar el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada.

4. A las entidades del SNARIV, acelerar la puesta en marcha del Plan de Choque que impulse la implementación del Decreto Ley.





PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

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

El presente capítulo caracteriza la situación de los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad de las comunidades indígenas. Dicha caracterización parte de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo las cuales, vale señalar, han avanzado en la incorporación del enfoque diferencial étnico en la identificación y análisis de los escenarios de riesgo, a los que se encuentran expuestos los pueblos étnicos.

Así mismo, se revisaron los principales informes sobre DD. HH y sobre la implementación del Acuerdo de Paz y se valoraron los insumos presentados por la Unidad Nacional de Protección y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

Así pues, es claro para esta Comisión que persiste lo señalado en el anterior Informe: el Pacífico y el departamento del Cauca son los territorios étnicos más afectados por la violencia, a causa de grupos armados no estatales y grupos criminales.

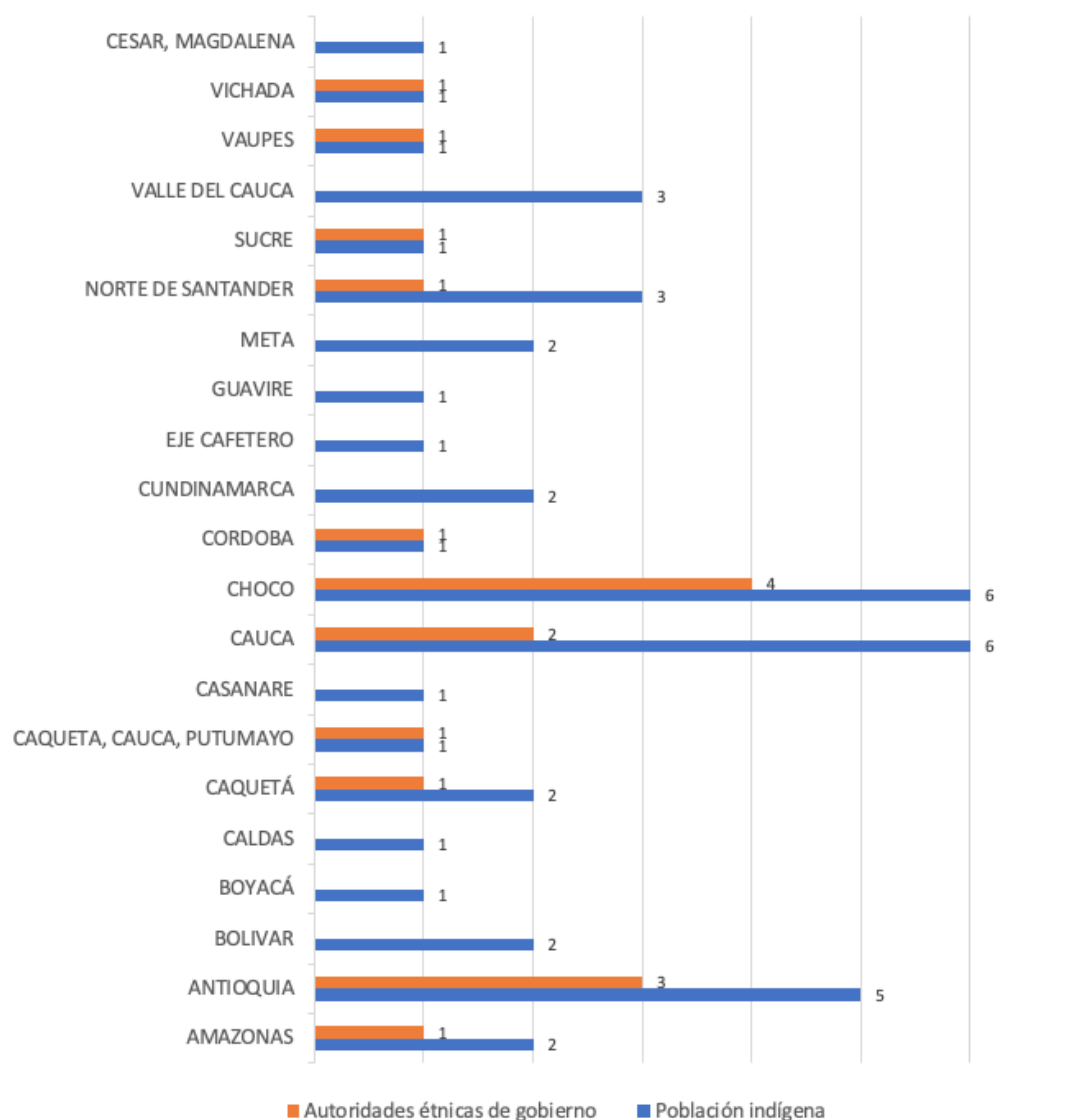
Como se ha señalado en este informe, las condiciones de seguridad de los pueblos étnicos son críticas y las vulneraciones a sus territorios, líderes y lideresas han incrementado. A lo anterior se suman los efectos de la emergencia por el Covid-19 aprovechada por los grupos armados ilegales para ampliar su incidencia territorial [5].

- Entre 2020 y junio de 2021 se emitieron **66 Alertas Tempranas** por la Defensoría del Pueblo,
- Al identificar a la población en riesgo, se encontró que 43 Alertas, que equivalen al 65%, incluyeron a pueblos indígenas y 17 de estas a autoridades étnicas de gobierno.
- 6 Alertas Tempranas identificaron riesgos para comunidades indígenas en Chocó e igual número en Cauca.



[5] Vigésimo noveno informe del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA).

Gráfica 5. Alertas Tempranas (AT) 2020 – junio 2021 que identificaron como población en riesgo a los pueblos indígenas y a autoridades étnicas de gobierno.



Fuente: Elaboración propia a partir de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo entre enero de 2020 y junio de 2021.

Uno de los principales factores de la violencia en los territorios étnicos, es el control de economías ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal.

Respecto al narcotráfico, preocupa la ausencia de un acompañamiento a las comunidades étnicas para la erradicación manual en los Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), al privilegiar los acuerdos individuales con las familias sobre los acuerdos colectivos, como lo informó la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, en su primer informe de seguimiento étnico.

El Decreto Ley 896 de 2017 que creó el PNIS no fue consultado ni concertado, pese a que era un compromiso establecido de manera expresa en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz, y por tanto de carácter constitucional. Lo anterior explica la carencia de un enfoque diferencial étnico en el Programa.



Sumado a esto, el cierre de ingresos al programa se dio de manera temprana (2018), con ocasión de las limitaciones de techo presupuestal, y no se han planteado alternativas de sustitución por fuera del PNIS que hayan sido concertadas con las comunidades. Esta situación dejó a las poblaciones étnicas, asentadas en territorios impactados por este fenómeno, en una compleja situación, que se agudizó con la puesta en marcha de la erradicación forzada, de tal modo que las comunidades quedaron expuestas a mayores tensiones y riesgos.

En el marco de los PNIS se suscribieron acuerdos con 99.097 familias, de las cuales 2.794 fueron familias indígenas.

De 43 Alertas tempranas 5 relacionaron la minería ilegal en la región amazónica. Esta Comisión reitera la preocupación de las Naciones Unidas, respecto al riesgo que implica esta economía ilegal para los pueblos indígenas de esta región, especialmente para aquellos que se encuentran en aislamiento voluntario.

Conductas vulneratorias

La Defensoría del Pueblo informó que en 2020 ocurrieron 182 homicidios de líderes y defensores de derechos humanos, si bien este dato es general, de los homicidios registrados el 77% se concentraron en Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Putumayo, Chocó, Huila, Nariño y Valle del Cauca, evidenciando lo expuesto respecto a la situación de las comunidades étnicas en departamentos como Cauca, Chocó y Nariño. Asimismo, en el primer trimestre de 2021 la Defensoría informó el homicidio de 12 líderes y defensores de derechos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. Estos datos contrastan con lo informado por Indepaz [6] que señala que en 2020, de 310 homicidios registrados de líderes y defensores de derechos humanos, 112 (el 36,1%) correspondieron a miembros de pueblos indígenas y entre enero y junio de 2021, de 86 homicidios registrados, 28 correspondieron a esta población, es decir el 32%.

Igualmente, los actores armados ilegales valiéndose de las medidas adoptadas en el marco del Covid-19 por el Gobierno nacional, intensificaron su accionar por el control de los territorios étnicos, siendo el aumento en el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes una de las principales consecuencias de esta dinámica, especialmente en territorios como Chocó y Nariño.

De las personas pertenecientes a pueblos indígenas confinadas y desplazadas forzosamente en 2020, el 85,4% y el 76,8 % respectivamente, se encuentran en el Chocó. Los municipios con mayor población indígena desplazada forzosamente en 2020 fueron el Alto, Medio y Bajo Baudó y en lo corrido de 2021 es Bojayá.

Los datos con corte a julio 2021 evidencian para este año un alarmante incremento en los confinamientos forzados de población indígena, que superan el total del 2020.

[6] En <http://www.indepaz.org.co/lideres/>

[7] Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Colombia 2020. En: www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/A_HRC_46_76_S.pdf

Tabla 10. Personas indígenas confinadas forzosamente 2020 – julio 2021

Departamento	2020	2021
Antioquia	2.144	3.629
Cauca	-	6.631
Chocó	16.003	17.821
Nariño	253	1.748
N. Santander	317	-
Putumayo	-	112
Risaralda	-	222

Fuente : Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Tabla 11. Personas indígenas desplazadas forzosamente 2020 – julio 2021

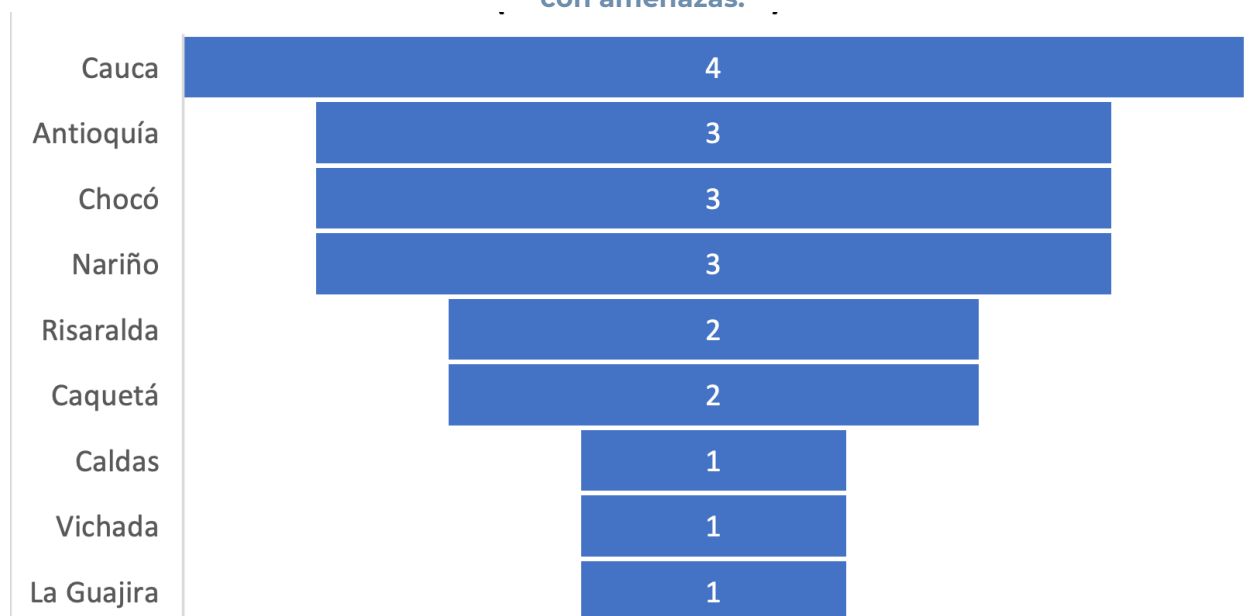
Departamento	2020	2021
Antioquia	896	1.113
Caquetá	55	-
Cauca	-	755
Chocó	8.242	4.011
Córdoba	-	2.496
Nariño	1.383	257
Norte de Santander	152	-
Risaralda	-	709
Valle del Cauca	-	361

Fuente : Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Respecto a las comunidades indígenas solicitantes de restitución y/o protección de derechos territoriales, se tiene el registro de los siguientes resguardos y asociaciones y autoridades de gobierno, han sido amenazados:



Gráfica 6. Comunidades étnicas solicitantes de restitución y/o protección de derechos territoriales con amenazas.



Fuente: Elaboración propia a partir de información remitida por la Unidad de Restitución de Tierras a la Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras DSC2-202107095 10 de junio de 2021

Asímismo en 2020 se tuvo conocimiento del homicidio de dos líderes indígenas de procesos de restitución en los resguardos Piguambí Palangana en Nariño y la Vorágine en Arauca.

Desminado Humanitario en territorios indígenas

De las 44 Alertas tempranas, 24 incluyeron la contaminación por MAP – MUSE como una conducta vulneradora de los derechos humanos, al respecto, entre enero de 2020 y mayo de 2021, se reportaron 15 accidentes con MAP- MUSE que involucraron a población indígena, en Antioquia se reportaron once casos, la mayoría miembros del pueblo Emberá, dos en Cauca, uno en Nariño e igual número en Chocó. Estos quince accidentes produjeron 4 muertes y 25 heridos. [7]

Respecto al desminado humanitario, el Grupo de Acción de Integral Contra Minas Antipersonal de La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, informó que en 2020 trabajó en una estrategia para el diálogo participativo y la concertación en las comunidades con pertenencia étnica relacionada con el desminado humanitario y cualificación de la información, la cual espera socializar en 2021.

Preocupa a esta Comisión que no haya sido posible avanzar en las operaciones de desminado humanitario en las comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz, toda vez que, como señaló la mencionada entidad se identificó que los municipios donde habitan estas comunidades carecen de las condiciones de seguridad. Acorde a lo anterior, en 2020 se adelantaron actividades de prevención y Educación en el Riesgo de Minas (ERM) con algunas comunidades priorizadas de los pueblos Emberá y Awá. [8]

Según información recopilada por la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo, en los departamentos de Antioquia y Chocó el principal actor armado responsable del minado de los territorios étnicos es el Ejército de Liberación Nacional.

[7] Fuente: OACP-AICMA Componente AIV

[8] Según información reportada por el DAPRE a la Contraloría General de la República con ocasión del Quinto Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Implementación del Acuerdo de Paz

Los escasos avances en la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios y de la Política para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales, las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (punto 3.4.3 del acuerdo de paz), evidenciados por la ONU [9], se reflejan entre otros aspectos, en la diversificación de estructuras armadas ilegales.

En las 43 alertas tempranas se identificaron 40 grupos armados ilegales, con la mayor frecuencia en las Alertas, están los desmovilizados de las FARC-EP, el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Así mismo, aparecen 32 grupos, entre bandas locales con injerencia limitada y Grupos Armados Organizados Residuales.

Prevención y protección

Protección Individual

La situación de los derechos humanos y colectivos de las comunidades indígenas evidenciada en el presente Informe da cuenta, entre otros aspectos, de una baja implementación del Acuerdo de Paz, respecto a las garantías de seguridad con enfoque étnico.

De 2,258 solicitudes elevadas ante la UNP entre 2020 y junio de 2021, para la implementación de la ruta individual de protección, 725 correspondieron al departamento del Cauca, es decir el 31%, y 256 al Chocó, es decir el 10%.

En la región Caribe sobresalen los departamentos de Córdoba con 110, Magdalena con 87 y la Guajira con 86 solicitudes.

En la región amazónica, el departamento con más solicitudes fue Vichada con 125.

De 734 evaluaciones de riesgo individuales para dirigentes indígenas, realizadas entre enero 2020 y abril 2021, 384 arrojaron un nivel de riesgo **extraordinario**, es decir el 85,5%. Cauca con 207 y Nariño con 111, representan el 28,2% y 15%, respectivamente, de las solicitudes individuales de protección para autoridades y dirigentes indígenas.

Protección Colectiva

Los departamentos con mayor cantidad de sujetos colectivos que solicitaron protección entre enero de 2020 y junio de 2021 fueron Cauca y Chocó con 58 y 56 respectivamente, sumados representan el 34%. Si bien la información suministrada por la Unidad Nacional de Protección no permite discriminar entre indígenas, afrodescendientes y otros colectivos, se infiere que la mayoría de estos sujetos colectivos tienen pertenencia étnica.

Durante 2020 se implementaron 54 procesos colectivos de protección, de los cuales 34 correspondieron a población indígena, es decir el 64%. 10 de ellos se implementaron en el Chocó. Asimismo, 19 procesos colectivos de protección se implementaron en resguardos, es decir el 34%, seguido de cabildos con 6, asociaciones y comunidades cada una con 3 y asociaciones y guardia indígena cada una con 1. En lo corrido de 2021 solo se reportaron 4 procesos colectivos implementados con población indígena.

[19] Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Colombia 2020. En: www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/A_HRC_46_76_S.pdf

Finalmente, pese a la recomendación presentada por esta Comisión en el Octavo Informe, no se evidenció la implementación de procesos de fortalecimiento de las guardias indígenas en el departamento del Chocó y en la región pacífica, toda vez que los convenios firmados por la UNP para tal fin se llevaron a cabo principalmente con organizaciones del Cauca, como se presenta a continuación:

Tabla 12. Organizaciones y asociaciones con convenio para el fortalecimiento de las formas propias de protección

2020	Asociación De Cabildos Indígenas Del Norte Del Cauca (ACIN).
	Consejo Regional Indígena Del Cauca - CRIC.
	Asociación de Cabilos Indígenas de Caldas -ACICAL - CRIDEC
	Asociación de Autoridades Tradicionales del Consejo Regional Indígena Del Huila - CRIHU
	Consejo Regional Indígena Del Cauca - CRIC.
2021	Consejo Regional Indígena Del Cauca - CRIC.
	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca -ACIN.

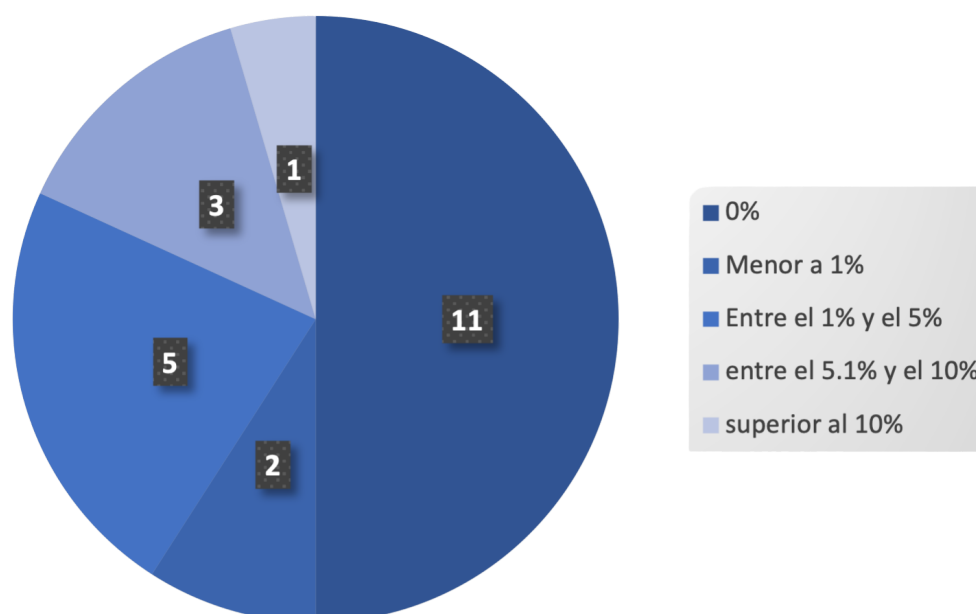
Fuente: Unidad Nacional de Protección a través de OFI21-00023988 del 9 de julio de 2021.

Seguimiento a las medidas colectivas

- De 33 procesos a los cuales se les hizo seguimiento en los CERREM colectivos para grupos étnicos, entre enero 2020 y abril 2021, 22 correspondieron a comunidades indígenas.
- Nariño con 6 es el departamento con mayor cantidad de sujetos colectivos pertenecientes a pueblos indígenas a los cuales se les hizo seguimiento.
- En todos los casos, la intensidad del riesgo ha sido catalogada Extraordinaria. Por lo anterior, preocupa el nivel de avance: de los 22 procesos, en 11 el avance es 0% y solo en un caso, en Antioquia supera el 10%.



Gráfica 7. Nivel de avance implementación de las medidas de protección colectivas



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior OFI2021-15867-DDH-2400 8 de junio de 2021

Avance en la concertación y expedición del Decreto para la incorporación del enfoque diferencial étnico en las rutas de protección individual y colectiva

No se evidencia avance en la concertación y expedición del Decreto, al respecto la UNP informó que en el 2020 y 2021 la gestión se limitó a remitir “un oficio a la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior señalando que es importante adelantar el cumplimiento al acuerdo 12 del PND 2018-2022 que está relacionado con la expedición del Decreto de Protección para Pueblos Indígenas [10].

RECOMENDACIONES

1. Al Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior, consolidar la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios y de la Política para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales, las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (punto 3.4.3 del Acuerdo de Paz).
2. A la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, fortalecer los mecanismos para el seguimiento a la implementación y el impacto de las medidas de protección colectiva acordadas en el CERREM y su impacto.
3. A la Unidad Nacional de Protección, avanzar de manera efectiva la concertación y expedición del Decreto para la incorporación del enfoque diferencial étnico en la ruta de protección individual y colectiva para los pueblos indígenas.

[10] Respuesta de la Unidad Nacional de Protección a la Defensoría del Pueblo OFI21-00023988 del 9 de julio de 2021.

4. A la Unidad Nacional de Protección, fortalecer las formas propias de protección de las comunidades indígenas especialmente en el departamento del Chocó.
5. Al Ministerio de Defensa Nacional, actualizar los estudios de seguridad que permitan establecer la viabilidad del desminado humanitario en cada uno de los territorios étnicos priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de Paz





REPARACIÓN COLECTIVA DE PUEBLOS INDÍGENAS

REPARACIÓN COLECTIVA DE SUJETOS ÉTNICOS

El presente capítulo se fundamenta en las respuestas institucionales a los requerimientos de la CSMDL, entre ellas de la UARIV, el Ministerio del Interior y el Centro Nacional de Memoria Histórica a las recomendaciones realizadas en los informes de seguimiento de 2015 a 2020. Igualmente, es resultado de la información suministrada en espacios técnicos con la UARIV y citados por la CSMDL. También están incluidas las preocupaciones planteadas por los pueblos y comunidades en el trabajo de seguimiento en territorio que adelantan las instituciones que conforman la CSMDL y los comisionados étnicos que hacen parte de la misma.

La CSMDL, en el marco de su misión constitucional, hace acompañamiento, seguimiento, promoción y divulgación de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas de acuerdo a lo ordenado en los Decretos Leyes. La Defensoría del Pueblo hace la toma de declaración de sujetos colectivos para su inscripción en el Registro único de Víctimas RUV como sujetos colectivos de reparación y acompaña los procesos de consulta previa para la formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) en sus diferentes fases.

En el Octavo Informe de la CSMDL, para el periodo 2019-2020, 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, la naturaleza de las organizaciones o asociaciones étnicas registradas como víctimas, 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, la proporcionalidad de las medidas y la integralidad de los procesos de reparación, entre otros aspectos. Igualmente, la CSMDL, hizo un llamado de atención 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 cualitativo.

Las tomas de declaración de los sujetos colectivos de reparación indígena

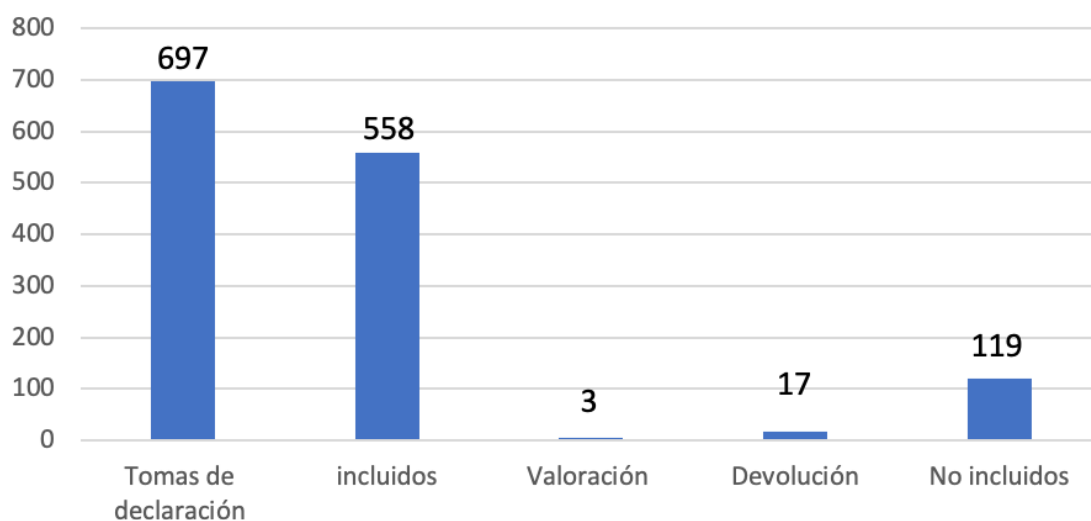
De acuerdo con la matriz compartida por el área de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas, para el mes de mayo de 2021, existen 697 tomas de declaración como SCE, de las cuales 558 conllevaron a la inclusión de los sujetos en el registro, 3 se encuentran en valoración, 17 en estado de devolución y 119 no han sido incluidos. De los 558 casos de SCE incluidos en el RUV, diecinueve (19) más que el año anterior, 356 casos corresponden a sujetos colectivos pertenecientes a pueblos indígenas. De estos aún hay 15 sin notificar.

De un total de 697 SCE que han presentado declaración ante la UARIV, esta entidad ha incluido en el Registro Único de Víctimas a 558, reconociéndolas como sujetos étnicos de reparación colectiva.

694 tomas de declaración para la inscripción en el RUV han sido realizadas por la Defensoría del Pueblo.

Entre 2020 y 2021 se han realizado diez 10 tomas de declaración y entre enero de 2020 y mayo de 2021 se han radicado 36 ante la UARIV, de las cuales 12 fueron incluidas en el RUV y 14 excluidas.

Gráfica 8. Número de tomas de declaración (de 2014 a mayo de 2021) en relación con el número de SCE incluidos en el RUV.



Fuente: Matriz sujetos colectivos étnicos sistema de información UARIV corte a 31 de mayo de 2021.

De las 697 tomas de declaración de sujetos colectivos, la Defensoría del Pueblo ha realizado 694. Teniendo en cuenta las condiciones de la pandemia, se retomaron las tomas de declaración entre octubre de 2020 y junio de 2021, periodo en el que se realizaron 10 tomas de declaración colectiva. Igualmente, la Defensoría radicó 36 declaraciones a la UARIV entre enero de 2020 y mayo de 2021, de las cuáles la UARIV incluyó 12 y excluyó 14, 11 de ellas por extemporaneidad de la declaración. Llama la atención a la CSMDL que el número de solicitudes excluidas equivalen al 38% de las solicitudes radicadas.

Hay un número importante de tomas de declaración, como es importante el número de sujetos colectivos étnicos incluidos en el registro. Asimismo, vale la pena mencionar el esfuerzo por adelantar las tomas de declaración durante el último año, aún en la emergencia económica y social por el COVID - 19. Sin embargo, también llama la atención el alto número de solicitudes excluidas en este período. Frente a esta situación, es importante para la CSMDL tener en cuenta las excepciones que existen con respecto al principio de extemporaneidad, por ejemplo, el que existan delitos por afectación continua o permanente como ocurre con la comunidad Embera de Sohiabadó en el Bagre, Antioquia.

La Comisión advierte que cualquier negación del registro requiere una valoración cuidadosa en cada uno de los casos, teniendo en cuenta el contexto y las particularidades de la comunidad y aplicar el principio de favorabilidad normativa de acuerdo con el artículo 34 del Decreto Ley 4633, con el objeto de prevenir posibles vulneraciones de los derechos de las víctimas étnicas en la ruta de reparación. Igualmente, la CSMDL ha recibido información sobre demoras de más de 5 meses en las respuestas a recursos de reposición frente a resoluciones de no inclusión.

Los Planes Integrales de Reparación Colectiva

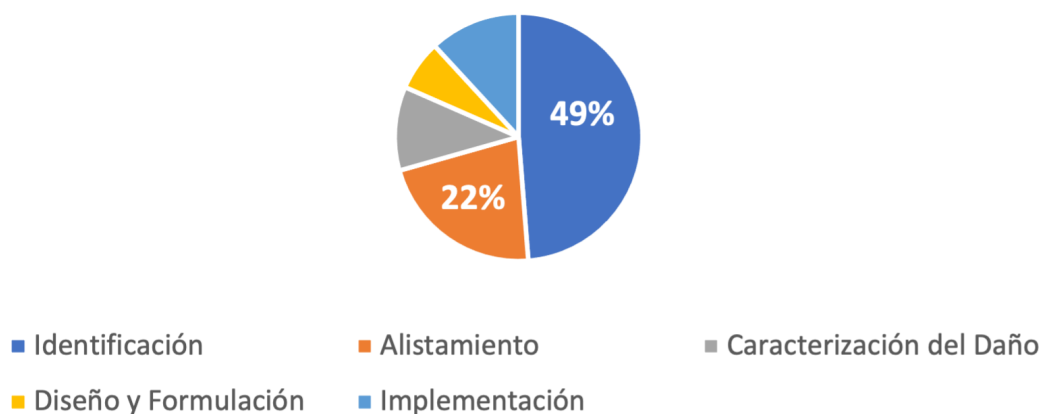
La CSMDL llama la atención sobre la disparidad de las cifras presentadas a las entidades que conforman la Comisión, en relación con el número de SCR indígena y los avances en las diferentes fases de la ruta de reparación.

En materia de reparación colectiva de pueblos y comunidades indígenas la CSMDL evidencia que, no obstante, los esfuerzos institucionales, la implementación continúa siendo baja, no más del 12% en diez (10) años después de la expedición del Decreto Ley 4633 de 2011. En este período el porcentaje de implementación disminuyó en relación con el año anterior y no se evidencian ajustes institucionales para resolver los problemas estructurales del modelo de reparación como lo mencionó el Octavo informe balance de esta CSMDL. Sin embargo, es importante tener en cuenta la emergencia económica y social por el COVID-19 que afectó significativamente los avances a lo largo del año.

La UARIV reportó un avance a la Contraloría a marzo de 2021 de 320 SCR indígenas, 38 de ellos se encuentran en implementación que equivale al 12% y 71% se encuentran en fases incipientes de la ruta de reparación. Igualmente, en el año 2020 se concertó y consultó un PIRC indígena, el de la comunidad Wayuu Nuevo Espinal en el municipio de Barrancas (La Guajira).

Entre 2020 y 2021 la UARIV reportó el avance de tres (3) pueblos en la fase de caracterización y formulación, tres (3) pueblos en concertación e implementación y la implementación de medidas de uno (1) el pueblo Guna Dule o Kuna. Esto equivale a un 2% del total de SCE indígenas. El porcentaje de implementación disminuyó en relación con el año anterior, no obstante, esto se corresponde con la emergencia económica y social por el COVID 19, el número es mínimo en relación con el total de SCR.

Gráfica 9. SRC indígenas por fase del proceso de reparación colectiva



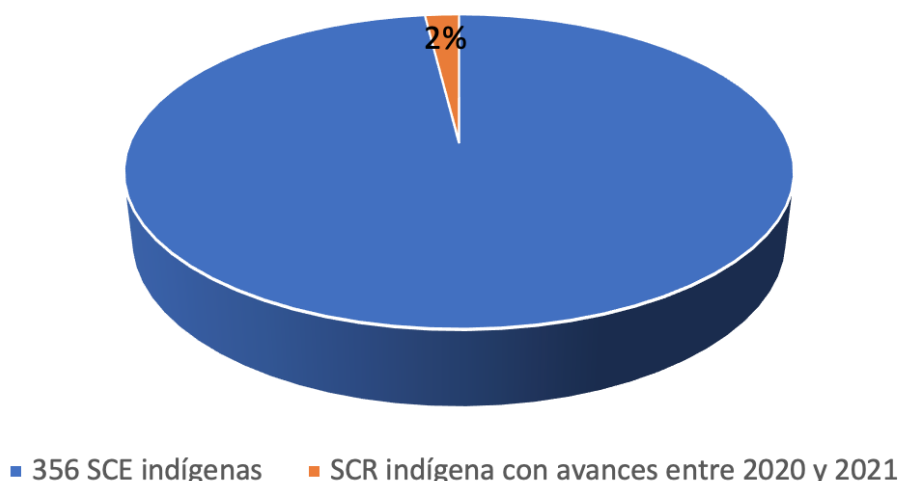
Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de reparación colectiva reportada por la UARIV con corte 31 de marzo de 2021.

Entre 2020 y primer semestre de 2021, se registra el avance de tres pueblos en la fase de caracterización del daño y formulación, tres en etapa de concertación e implementación, y uno con avances en la implementación de medidas correspondiente al pueblo binacional Guna Dule o Kuna, para un total de siete pueblos indígenas con avances en los PIRC. En este período no se registró el cierre de ningún proceso de reparación con pueblos indígenas.

La CSMDL valora los esfuerzos adelantados por la UARIV, así como el avance en la ruta de reparación de los sujetos colectivos correspondientes a los pueblos Yanacona y los Kankuamo. Sin embargo, se resalta el bajo número de sujetos de reparación colectiva indígena que realizaron avances en este periodo, en relación con el universo total de SCR, el cual no supera el 2%.

Por otro lado, la ejecución de los presupuestos apropiados para la reparación colectiva por parte de la UARIV aún es deficiente. De acuerdo con la entidad, en el proyecto “Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional”, durante 2020 comprometió \$10.945 millones para pueblos indígenas, de los cuales obligó el 54%.

Gráfica 10. SCR indígena SCR con avances entre marzo de 2021 y mayo de 2021



Fuente: Elaboración propio de acuerdo con información suministrada por la UARIV en reunión interinstitucional en el marco de elaboración del informe 06 de julio de 2021.

Para esta Comisión es urgente acelerar la implementación de los procesos integrales de reparación colectiva fortaleciendo la capacidad institucional de la UARIV y las diferentes entidades que pertenecen al SNARIV, facilitando los procesos de concertación en el marco de las consultas previas, así como la implementación de las medidas de satisfacción. Igualmente, es importante fortalecer la capacidad de ejecución de la UARIV para el cumplimiento de los PIRC. Lo anterior como una medida que atienda la necesidad de dar otro rumbo a esta política en los próximos diez años.

La implementación de los PIRC, las medidas de reparación y la reparación simbólica

De acuerdo con información suministrada por la UARIV, a junio de 2021, 52 planes para la implementación de medidas colectivas de reparación han sido consultados o concertados, de los cuales 38 son indígenas, se han identificado y atendido 27 Sujetos de Reparación Colectiva étnicos en territorios PDET, que cuentan con planes de reparación colectiva concertados o consultados. Igualmente, a marzo de 2021, 32 sujetos colectivos étnicos fueron indemnizados en el marco del proceso de reparación colectiva y se adelantaron 6 acciones específicas para mujeres indígenas en los PIRC, las cuales se encuentran en implementación.

Por otra parte, en el marco de la consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se concertaron indicadores relacionados con iniciativas de memoria de los pueblos y comunidades étnicas para reparar los daños causados por el conflicto armado¹. En el balance presentado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)² para el año 2020 - 2021, se implementaron y se encuentran en implementación 14 proyectos en el marco de la reparación de los pueblos y comunidades étnicas en los Decretos Leyes, 3 de ellos hacen parte de medidas de satisfacción en el marco de los PIRC y 11 del cumplimiento de órdenes de sentencias de restitución de derechos territoriales. Once de estos proyectos tienen como beneficiarios sujetos de reparación colectiva indígena. La mayoría de estos proyectos son trabajos documentales de memoria.

La CSMDL, destaca el trabajo realizado por el CNMH orientado a la reparación integral y simbólica de los pueblos y comunidades étnicas a través de ejercicios de memoria. Igualmente, la articulación con los PIRC y los fallos de restitución. En este sentido es fundamental fortalecer la capacidad institucional del CNMH y aumentar estas acciones como medidas de reparación histórica y simbólica en el marco de este Decreto Ley.

Para esta Comisión es importante avanzar de manera complementaria en la implementación de iniciativas de memoria para la reparación de los pueblos indígenas desde una perspectiva nacional. Estas iniciativas pueden adelantarse de manera articulada con la UARIV y otras entidades, así como las organizaciones étnicas. A su vez, pueden articular institucionalmente demandas ciudadanas de las comunidades y pueblos étnicos relacionadas, por ejemplo, con una discusión sobre la resignificación del patrimonio arqueológico, cultural e histórico de la nación colombiana como medida de reparación integral. Esta iniciativa puede canalizar en un debate institucional las tensiones generadas por el derribo de estatuas por parte de pueblos indígenas en diferentes partes del país durante las recientes movilizaciones.

En el balance presentado por el Centro nacional de memoria Histórica (CNMH) para el año para el año 2020 – 2021 se implementaron y se encuentran en implementación catorce (14) proyectos en el marco de la reparación de los pueblos y comunidades étnicas en los Decretos Ley. Once de estos proyectos tienen como beneficiarios sujetos de reparación colectiva indígena.

De los 283 SCR que se encuentran en zona PDET 27 se encuentran en implementación, que equivale a un 9,5%. Sin embargo, no se cuenta con información sobre cuántos de estos PIRC se han implementado las iniciativas étnicas concertadas en los PDET y recogidas en los PATR para hacer un balance del indicador.

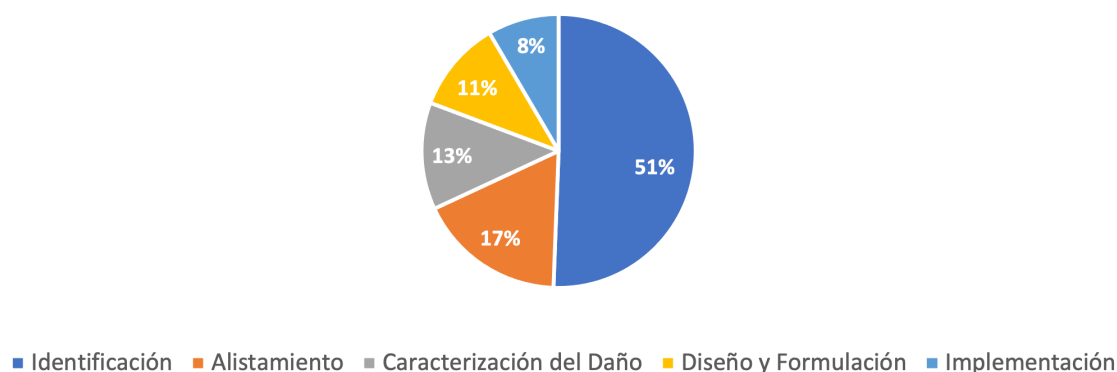
Los Planes Integrales de Reparación Colectiva en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz

El Acuerdo de Paz tuvo en cuenta como unos de sus puntos centrales la reparación de las víctimas. En relación con las víctimas étnicas se establecieron indicadores específicos étnicos en el Plan Marco de Implementación (PMI), así como normas que permitirán la articulación de los Decretos Leyes con la implementación del Acuerdo, como el Decreto Ley 893 de 2017. Igualmente, el PMI incluyó tres metas trazadoras relacionadas con la implementación de los Decretos Leyes en el componente de reparación integral.

- A 2029 el 100% de SRC étnicos con planes de reparación colectiva concertados, consultados, en implementación e implementados.
- El 100% de los SRC étnicos en territorios PDET cuentan con planes de reparación colectiva en formulación, concertados, consultados y en implementación.
- 100% de las víctimas étnicas que producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente solicitan atención psicosocial, se vinculan y acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde a los decretos ley 4633, 4634 y 4635.

En cuanto a los avances respecto a estas metas, la UARIV reporta 27 sujetos de Reparación Colectiva de un total de 283 (166 indígenas) ubicados en territorios PDET que cuentan con PIRC en fase implementación. Estos 27 están incluidos en el total de 52 reportado por la UARIV, 14 de ellos corresponden a pueblos indígenas. Entre 2020 y 2021 se protocolizaron tres PIRC en zonas PDET, ninguno de ellos indígena.

Gráfica 11. SRC indígena en zonas PDET, a marzo de 2021



Fuente: Elaboración propio de acuerdo con información suministrada por la UARIV en reunión interinstitucional en el marco de elaboración del informe 06 de julio de 2021.

No obstante, se hicieron requerimientos reiterados a la UARIV, esta Comisión no contó con información sobre cuántos de estos PIRC han implementado las iniciativas étnicas concertadas en los PDET y recogidas en los PATR para hacer un balance de la meta y el correspondiente indicador del PMI. En virtud de lo anterior, esta Comisión insiste en que no hay una estrategia clara de articulación entre la implementación de los PDET y los PIRC en la medida en que no es posible conocer cómo las iniciativas PDET incluyen a las comunidades en términos de reparación integral. Tampoco hay correspondencia entre los avances cuantitativos presentados y las metas trazadoras de implementación del PMI.

En este sentido, es urgente fortalecer la estrategia de articulación entre los PIRC y los PDET, priorizando los SCR para la implementación de iniciativas étnicas concertadas en los PATR.

La vulneración del derecho a la consulta previa y la Resolución 03143 de 2019.

En el Octavo informe la CSMDL planteó que la Resolución 03143 de 2019 puede imponer restricciones o implicar modificaciones de los derechos de las víctimas en aspectos, como los siguientes:

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.

Esta CSMDL nuevamente llama la atención sobre esta situación, y reitera que con la expedición de esta resolución la UARIV vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos y comunidades étnicas, y que, de acuerdo con los argumentos ya planteados, la misma es regresiva y puede vulnerar derechos en la ruta de reparación. Esta situación ha sido denunciada por los comisionados representantes de los pueblos y comunidades étnicas en la CSMDL.

En diferentes espacios la CSMDL ha solicitado la revocatoria y manifestado que este tipo de adecuaciones debe garantizar el derecho fundamental a la consulta previa en el marco de la acción coordinada y sistemática de acuerdo con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT en particular lo expuesto en sus artículos 2, 6, 7 y 33.

RECOMENDACIONES

1. A las Personerías municipales, fortalecer la institucionalidad para atender las solicitudes de toma declaración de los Pueblos Indígenas y el acompañamiento a las víctimas en la ruta de reparación.
2. A la UARIV que al realizar las valoraciones de sujetos colectivos étnicos que puedan ser excluidas por extemporaneidad, se tenga en cuenta el principio de favorabilidad dispuesto en el artículo 34 del Decreto y las circunstancias de fuerza mayor potenciadas por la agudización de la violencia en los territorios indígenas como se ha registrado en el presente informe.
3. A la UARIV y las entidades del SNARIV, fortalecer la capacidad de implementación de medidas por parte de los pueblos y organizaciones indígenas con el objeto de facilitar la implementación de los PIRC diseñando esquemas de implementación que afiancen su autonomía técnica y administrativa.
4. A las instituciones del SNARIV tener en cuenta los Decretos Ley como un criterio fundamental para la priorización e implementación de programas y proyectos en los diferentes sectores.
5. Al CNMH implementar iniciativas para la reparación simbólica de los pueblos indígenas que incluyan acciones de resignificación y transformación del patrimonio histórico y cultural de la nación colombiana, como medidas de reparación histórica, de acuerdo con los artículos 2 y 3 del Decreto 4633, y los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo concertados en 2019.
6. A la UARIV y la ART diseñar un mecanismo específico que articule la ruta de gestión de oferta PDET y que permita implementar iniciativas étnicas concertados en los PATR que incluyan medidas de reparación integral a los SRC de las zonas PDET.
7. A la UARIV y la ART diseñar una estrategia de gestión de la información que permita hacer seguimiento preciso al indicador del PMI relacionado con la implementación de PIRC en zonas PDET. Porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrolla los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados a sujetos colectivos pertenecientes a pueblos indígenas. De estos aún hay 15 sin notificar.



INDEMNIZACIONES COLECTIVAS

INDEMNIZACIONES COLECTIVAS

El Decreto Ley 4633 de 2011 estableció en su artículo 109 como medida de reparación, el pago de indemnizaciones colectivas en los casos de violaciones a los derechos colectivos, o de derechos individuales con impactos o daños colectivos. En su artículo 114, se señaló que las indemnizaciones colectivas deberían ser entregadas en el marco de los PIRC, de tal forma que estos recursos contribuyeran de manera efectiva a la reparación integral de los pueblos indígenas.

Esta medida de reparación colectiva y los recursos necesarios para garantizar su cumplimiento no fueron contemplados en los Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012. Pese a que la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 inició en el año 2012, solo hasta el 2016 se inició el pago de indemnizaciones colectivas a dos resguardos indígenas en los municipios de Timbío y Toribio en el departamento del Cauca. Entre 2017 y 2019, se realizaron pagos a 35 SRC indígenas en los departamentos de Amazonas, Antioquía, Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó y Vichada. En 2020 y el primer trimestre de 2021 se desaceleró notablemente el ritmo de pagos de indemnizaciones colectivas étnicas, cubriendo solo un resguardo indígena.

A continuación, se presentan las cifras más significativas del análisis sobre el avance de la medida de indemnización colectiva en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.

Entre 2016 y 2020 se ha indemnizado el 12% de los Sujetos de Reparación Colectiva pertenecientes a pueblos indígenas. Según la base de datos del Programa de Reparaciones Colectivas de la Unidad para las Víctimas, entre 2014 y 2021 se han identificado 320 pueblos, organizaciones, resguardos, cabildos y comunidades indígenas que han sido víctimas del conflicto armado con impacto colectivo, y de este total solo han sido indemnizados 38 SRC.

Para la indemnización de los 38 sujetos de reparación colectiva indígenas, se han orientado en total \$9.711,7 millones entre 2016 y 2020. De acuerdo con la información reportada por la Unidad para las Víctimas a la CSMDL, se han ejecutado los siguientes recursos para la indemnización colectiva de SRC indígenas por vigencia.

Tabla 13. Indemnizaciones colectivas indígenas por vigencia
Cifras en millones de pesos

Vigencia	Inversión en indemnizaciones colectivas indígenas
2016	\$ 455.039.640
2017	\$ 1.761.668.196
2018	\$ 2.164.821.582
2019	\$ 5.073.866.732
2020	\$ 256.318.476
Total	\$ 9.711.714.626

Fuente: UARIV con corte a 31 de marzo de 2021.

El 52% de los recursos fueron entregados a sus beneficiarios en 2019. En 2020, solo fue indemnizado un resguardo indígena: Nuevo Espinal en Barrancas – La Guajira y para el primer trimestre de 2021 no se reportan indemnizaciones.

Los pagos a indemnizaciones colectivas han estado concentrados en dos departamentos especialmente, pese a la afectación generalizada de los pueblos étnicos en el país en el marco del conflicto armado. En efecto, el 69% de las indemnizaciones colectivas indígenas han sido pagadas en los departamentos del Amazonas y de Chocó. En Amazonas se ha pagado el 41% del total recursos de indemnizaciones colectivas indígenas a 15 resguardos y comunidades, todos los giros corresponden a 2019. En Chocó se ha pagado el 28% de los recursos de indemnizaciones colectivas indígenas a 11 resguardos y comunidades indígenas entre 2017 y 2019.

Tabla 14. Indemnizaciones colectivas indígenas por departamento
Cifras en millones de pesos

Departamento	Inversión en indemnizaciones colectivas indígenas
AMAZONAS	\$ 3.978.269.264
ANTIOQUIA	\$ 228.122.664
ARAUCA	\$ 228.122.664
CAQUETÁ	\$ 714.870.516
CAUCA	\$ 1.402.275.758
CHOCÓ	\$ 2.675.612.620
LA GUAJIRA	\$ 256.318.476
VICHADA	\$ 228.122.664
Total	\$ 9.711.714.626

Fuente: UARIV con corte a 31 de marzo de 2021.

En el Plan Nacional de Desarrollo actual se fijó un meta muy baja para la indemnización de sujetos de reparación colectiva étnicos durante el cuatrienio. La meta del actual PND 2018-2022 se limitó a la programación de 50 indemnizaciones colectivas étnicas, de un total de 509 SRC étnicos, pese a que este periodo resultaba de vital interés ante el cierre de la prórroga de los Decretos Leyes. Entre 2018 y 2021 se han indemnizado 38 SRC étnicos, de los cuales 27 son indígenas.

Según cálculos de la CGR, para cubrir el total de indemnizaciones colectivas indígenas se requerirían \$101.550 millones. Esta suma se requeriría para pagar las indemnizaciones colectivas de 282 pueblos, resguardos y comunidades indígenas que aún no han accedido a la indemnización colectiva, durante el tiempo de prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011.

Las metas trazadas en el documento Conpes 4031 de 2021 son insuficientes para cubrir el universo de SRC étnicos pendientes de atención. Según el PAS del Conpes 4031 se prevé que a 2031 se haya pagado la indemnización a 250 sujetos de reparación colectiva étnicos (indígenas y afrocolombianos) a un ritmo de entrega de 17 indemnizaciones colectivas anuales y partiendo de una línea base de 52 SRC indemnizados.

Sin embargo, solo de los pueblos indígenas se encuentran pendientes 282 sujetos colectivos y de las comunidades negras y afrocolombianas 175, es decir que lo programado en el Conpes solo cubriría el 54.7% del universo de SRC étnicos pendientes de indemnización. El Conpes prevé una inversión total de \$73.221 millones con fuente del Presupuesto General de la Nación para los 250 sujetos programados durante la prórroga de los Decretos Leyes.

- 12% de un total de 320 Sujetos de Reparación Colectiva indígenas indemnizados colectivamente entre 2016 y 2020.
- \$9.711,7 millones girados en indemnizaciones colectivas a pueblos y comunidades indígenas entre 2016 y 2020.
- \$101.550 millones requeridos para indemnización del total de SRC étnicos, mientras que el Conpes 4031 de 2021 solo programa \$73.221 millones.
- Las metas del Conpes 4031 e 2021, solo cubrirían el 54.7% de los SRC étnicos pendientes de ser indemnizados colectivamente.

RECOMENDACIONES

1. La Unidad para las Víctimas requiere acelerar el ritmo del pago de las indemnizaciones colectivas, en tanto en 2020 solo se indemnizó a una comunidad indígena en toda la vigencia.
2. El Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas, requieren revisar las metas del Conpes 4031 de 2021 de cara al universo real de los sujetos de reparación étnicos, dado que la existente no cubriría el total a 2031. De igual forma, se requiere realizar una mayor asignación presupuestal para el cumplimiento.





INDEMNIZACIONES INDIVIDUALES



INDEMNIZACIONES INDIVIDUALES

El Decreto Ley 4633 de 2011 estableció en su artículo 109 como medida de reparación el pago de la indemnización individual en los casos de violaciones a los derechos individuales, a los integrantes de las comunidades, aclarando que las autoridades indígenas adoptarían medidas para evitar la desintegración cultural y que el pago de indemnizaciones individuales debería articularse armónicamente con las demás medidas de satisfacción, verdad, justicia, rehabilitación y no repetición.

En el artículo 110, se señaló que las indemnizaciones individuales deberían tener como propósito general el fortalecimiento del proyecto de vida de las comunidades o pueblos indígenas, además de reestablecer los daños y afectaciones materiales, espirituales, psicológicas y sociales de las víctimas de manera justa, proporcional y adecuada.

A continuación, se presentan las cifras más significativas del análisis sobre el avance de la medida de indemnización individual en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.

Entre 2012 y primer trimestre de 2021 se han indemnizado a 22.880 personas indígenas, aunque se mantienen pendientes 555.367. Según la información reportada por la Unidad para las Víctimas a la CSMDL, las indemnizaciones individuales a personas indígenas en el marco de la política pública de víctimas llegan a cubrir 20.221 víctimas, a través de 21.395 giros por un total de \$130.051 millones.

Las restantes 2.659 indemnizaciones individuales, fueron realizadas en el marco del Decreto 1290 de 2008 y la Ley 418 de 1997, en esta última solo para los casos de homicidio. De estos recursos, el 66% se ha pagado con cargo al Fondo de Reparación a Víctimas.

En los siguientes gráficos se identifica la distribución de los pagos de indemnizaciones individuales vía Decreto Ley 4633 de 2011 por funcionamiento y por inversión:

Tabla 15. Indemnizaciones individuales pagadas vía Decreto Ley 4633 de 2011, con fuente funcionamiento 2012-2021.
Cifras en millones de pesos.

HECHO VICTIMIZANTE	GIROS	PERSONAS	VALOR
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	153	142	\$ 3.078
DESAPARICION FORZADA	88	79	\$ 1.458
DESPLAZAMIENTO FORZADO	14.209	13.519	\$ 74.171
HOMICIDIO	390	364	\$ 4.673
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	14	12	\$ 480
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	41	40	\$ 810
SECUESTRO	44	39	\$ 1.163
TORTURA	10	9	\$ 178
TOTAL	14.949	14.204	\$ 86.010

Fuente: Unidad para las Víctimas con corte a primer trimestre de 2021.

El 95% de los giros realizados a través de la fuente de funcionamiento han sido efectuados por hechos de desplazamiento forzado a 13.519 hogares por valor de \$74.171 millones.

En la misma vía, en el caso de los recursos de inversión, el 97% de los giros se han realizado también por el hecho de desplazamiento forzado a 5.829 hogares por valor de \$39.277 millones.

Tabla 16. Indemnizaciones individuales pagadas vía Decreto Ley 4633 de 2011, con fuente proyectos de inversión 2012-2021.
Cifras en millones de pesos.

HECHO VICTIMIZANTE	GIROS	PERSONAS	VALOR
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	29	24	\$ 751
DESAPARICION FORZADA	27	22	\$ 587
DESPLAZAMIENTO FORZADO	6.221	5.829	\$ 39.277
HOMICIDIO	122	111	\$ 2.072
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	24	14	\$ 804
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	7	6	\$ 163
SECUESTRO	9	7	\$ 247
TORTURA	7	4	\$ 140
TOTAL	6.446	6.017	\$ 44.042

Fuente: Unidad para las Víctimas con corte a primer trimestre de 2021.

Durante 2020 se pagó un total de \$36.002 millones en indemnizaciones individuales a hogares y personas víctimas indígenas en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011, lo que corresponde a 68% más de recursos que los pagados en 2019. De estos recursos a través de la cuenta de funcionamiento en total fueron pagados \$15.331 millones a 1.844 hogares desplazados y a 45 personas víctimas de otros hechos. Esto es el 53% más de lo pagado en 2019 por los mismos conceptos a través de la cuenta de funcionamiento.

En el caso del pago de indemnizaciones individuales a través de uno de los proyectos de inversión de la Unidad para las Víctimas, se encontró que fueron entregados un total de \$20.671 millones a 2.629 hogares indígenas víctimas de desplazamiento forzado y a 59 personas víctimas de otros hechos. Esto es el 83% más que lo pagado en 2019 por el mismo concepto a través de los recursos de inversión.



Tabla 17. Indemnizaciones individuales pagadas en 2020 con fuente proyectos de funcionamiento (Decreto Ley 4633 de 2011).
Cifras en millones de pesos.

HECHO VICTIMIZANTE	GIROS	PERSONAS	VALOR
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	4	4	\$ 105
DESAPARICION FORZADA	8	7	\$ 202
DESPLAZAMIENTO FORZADO	2.020	1.844	\$ 13.767
HOMICIDIO	30	21	\$ 707
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	13	11	\$ 449
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	-	-	\$ -
SECUESTRO	3	2	\$ 101
TORTURA	-	-	\$ -
TOTAL	2078	1889	\$ 15.331

Fuente: Unidad para las Víctimas con corte a primer trimestre de 2021.

Tabla 18. Indemnizaciones individuales pagadas en 2020 con fuente proyectos de inversión. (Decreto Ley 4633 de 2011).
Cifras en millones de pesos.

HECHO VICTIMIZANTE	GIROS	PERSONAS	VALOR
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	22	20	\$ 579
DESAPARICION FORZADA	6	6	\$ 123
DESPLAZAMIENTO FORZADO	2.825	2.629	\$ 18.862
HOMICIDIO	14	11	\$ 342
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	12	10	\$ 408
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	2	2	\$ 53
SECUESTRO	6	6	\$ 181
TORTURA	5	4	\$ 123
TOTAL	2.892	2.688	\$ 20.671

Fuente: Unidad para las Víctimas con corte a primer trimestre de 2021.

El Plan Nacional de Desarrollo actual no especificó una meta para la indemnización individual realizada en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011. En el actual PND 2018-2022, se trazó como una de las metas de la política pública de víctimas que más de 1,4 millones de víctimas del conflicto armado serían indemnizadas. Sin embargo, en esta meta no se especificó qué proporción de estas indemnizaciones estarían orientadas a los pueblos étnicos.

Esta falencia es una de las principales dificultades para el seguimiento a los avances del Decreto Ley, dado que ni en el Plan Nacional ni en otros documentos de planeación de gobierno se especifican las metas, medidas y recursos dirigidos al cumplimiento de los Decretos Leyes Étnicos, de esta forma, por parte de los entes de control es imposible identificar si se realizaron o no los esfuerzos suficientes para cumplir con lo programado.

Por otra parte, esto también genera un escenario poco exigente en la planeación de metas y recursos por parte de las entidades nacionales responsables de atender los mandatos de los Decretos Leyes.

Las metas trazadas en el documento Conpes 4031 de 2021 no son específicas para el universo de las víctimas étnicas pendientes de atención. Según el PAS del Conpes 4031 se prevé que a 2031 se hayan pagado 1.582.854 de indemnizaciones individuales a los hogares víctimas de desplazamiento y 565.561 de indemnizaciones individuales por otros hechos victimizantes, todo por un valor de \$12.7 billones. Sin embargo, ni las metas ni los recursos se programan de manera desglosada para los pueblos étnicos, de tal forma que el Conpes no presenta certezas en materia de cumplimiento de la medida de indemnización individual para los Decretos Leyes.

Según cálculos de la CGR, para cubrir el total de indemnizaciones individuales indígenas a 2031, se requerirían \$4.8,3 billones a precios constantes de 2021. Esta suma se requeriría para pagar las indemnizaciones individuales de 179.912 hogares indígenas víctimas de desplazamiento forzado y a 26.278 personas indígenas víctimas de otros hechos durante el tiempo de prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011.

Tabla 19. Costeo de la medida de indemnización individual para las víctimas indígenas.
Cifras en millones de pesos.

Detalle de Aplicación de la Medida	Número de Víctimas o Sujetos Pendientes de Atención	TOTAL
Desplazamiento (Decreto 1290 de 2008)	57.260	\$ 1.610.422
Desplazamiento (Decreto Ley 4633 de 2011)	122.652	\$ 2.172.206
Desaparición Forzada	372	\$ 15.735
Homicidio	1.390	\$ 48.782
Secuestro	599	\$ 27.379
Lesiones que produzcan o No incapacidad permanente	8.557	\$ 356.465
Tortura o tratos inhumanos y degradantes	344	\$ 13.982
Víctima de Delitos contra la libertad e integridad sexual	2.042	\$ 77.984
Víctima de Reclutamiento forzado de menores	716	\$ 33.293
Otros hechos	12.258	\$ 481.589
Total	206.190	\$ 4.837.836

Fuente: Costeo Contraloría General de la República 2021.

La Resolución 1049 de 2019 que reglamenta la indemnización individual no da prioridad a las víctimas indígenas. Según el artículo 113 del Decreto Ley 4633 de 2011, debido a las circunstancias de discriminación, exclusión y violaciones sistemáticas de los derechos individuales de los pueblos indígenas, éstos deberían tener un acceso prioritario y diferencial a la medida de indemnización individual. Sin embargo, en el artículo 4 de la Resolución 1043 de 2019, se determinan como criterios de priorización los casos de extrema vulnerabilidad en razón a:

- Edad a partir de 74 años (sin embargo, recientemente se redujo a 68 años).
- Enfermedades huérfanas, ruinosas, catastróficas o de alto costo.
- Discapacidad certificada bajo condiciones y criterios establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Adicional, la resolución aclara en su artículo 9 que, se entenderán como prioritarias aquellas indemnizaciones relacionadas con los criterios del artículo 4.

En cuanto al enfoque diferencial de la medida de indemnización, la resolución referida no presenta claridades; sin embargo, define que el acceso a la indemnización se dará por solicitud, sin que se precisen acciones que adecuen este procedimiento a los casos de las personas víctimas que hacen parte de comunidades indígenas en zonas rurales dispersas y zonas no municipalizadas de difícil acceso y que, por razones de comunicación, obstáculos de desplazamiento o falta de acceso a la información, aunque tengan el derecho, en tanto fueron afectadas individualmente por el conflicto armado, no puedan realizar su solicitud.

No se han trazado lineamientos que cumplan con la reparación integral en los términos del artículo 109 del Decreto Ley. Según el párrafo b, del artículo 109 del Decreto Ley 4633 de 2011, la medida de indemnización individual debería articularse armónicamente con las medidas de satisfacción, verdad, justicia, rehabilitación y no repetición con el objetivo de reparar integralmente a las víctimas de los pueblos indígenas. Sin embargo, a la fecha la medida de indemnización se surte en una ruta que no tiene puntos de articulación con las demás medidas mencionadas.

- \$ 126.973 millones pagados en indemnizaciones individuales a entre 2016 y 2021 a 20.079 víctimas indígenas en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.
- \$18.769 millones girados en indemnizaciones individuales a personas indígenas entre 2016 y 2020 en el marco del Decreto 1290 y la ley 418.
- \$4.8,3 billones se requerirían para el pago del total de indemnizaciones individuales indígenas.
- 179.912 hogares y 26.278 víctimas indígenas pendientes de indemnización individual.

RECOMENDACIONES

1. A la Unidad para las Víctimas, acelerar el ritmo del pago de las indemnizaciones individuales, dado el importante universo pendiente de atención.
2. A la Unidad para las Víctimas, revisar los lineamientos de priorización de indemnizaciones a la luz del Decreto Ley 4633 de 2011, para dar cumplimiento al artículo 113.
3. A la Unidad para las Víctimas, generar lineamientos de articulación armónica de la indemnización individual con las demás medidas de reparación a fin de dar cumplimiento al parágrafo b del artículo 109.
4. Al Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas, ajustar las metas del Conpes 4031 de 2021 de cara a desagregar tanto las metas como los recursos de indemnización individual por pueblo étnico, y así realizar una programación y seguimiento específico de los compromisos establecidos en el Decreto Ley 4633 de 2011.





RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

Una comprensión cortoplacista de la reparación integral privilegia las metas de gestión sobre la planeación y desarrollo concertado de procesos de reparación transformadora de largo plazo. A ello se suman las dinámicas de violencia que se han reconfigurado, intensificado y focalizado en los territorios con las consecuentes afectaciones a los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Cerca de cumplir sus primeros diez años de implementación, es necesario que las medidas de reparación integral contempladas en el Decreto Ley 4633 de 2011, particularmente las de restitución como componente primordial de aquella reparación, logren trascender para ofrecer las garantías de pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas, que solo son posibles con el goce real y efectivo de sus derechos territoriales.

Ad portas de cumplir sus primeros diez años de vigencia, el Decreto Ley 4633 de 2011 ha permitido visibilizar las afectaciones sufridas por los pueblos y comunidades indígenas en el marco del conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes. Con ello ha contribuido a remediar parcialmente las graves violaciones a los derechos humanos, colectivos y territoriales documentados por la H. Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009, cuando expresó su asombro ante el hecho de que mientras los pueblos indígenas eran desplazados, masacrados, afectados en sus vidas y culturas, la sociedad nacional se preciara de la riqueza cultural y la diversidad étnica como valores superiores del Estado colombiano [11].

Luego de poner en marcha una institucionalidad mixta, a través de la Unidad de Restitución de Tierras y de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, el balance de la CSMDL respecto de la situación de los derechos territoriales para las comunidades indígenas demuestra: a) un aumento significativo de las solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales en los últimos dos años y que, con corte a mayo 31 de 2021, suman 576 casos [12]; b) una aceleración en los tiempos para el trámite de las solicitudes de parte de la Unidad de Restitución de Tierras; c) un lento avance en las decisiones judiciales que, a casi diez años, suman apenas 17 sentencias; d) grandes dificultades para la materialización de las órdenes judiciales proferidas en sentencias y autos de medidas cautelares derivadas, por una parte, de la persistencia en las amenazas derivadas de la reconfiguración, intensificación y focalización de la violencia en los territorios indígenas, y por otra, de la insuficiencia de medidas institucionales de mediano y largo plazo que, de manera concertada con las autoridades étnico-territoriales, se dirijan a proteger las comunidades, a través del cuidado ambiental de los suelos, el agua, de las garantías para el derecho a la alimentación y en general, el compromiso con la protección de las formas de vida étnicas; e) finalmente, una persistente desarticulación entre las medidas de restitución y otras medidas de reparación y oferta social del Estado, particularmente al interior del SNARIV y entre este y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) creado por el Acuerdo de Paz.

[11] Cfr. Corte Constitucional, auto 004 de 2009: "Esta contradicción entre la realidad y la representación generalizada de dicha realidad ha sorprendido a la Corte Constitucional, no sólo por su crueldad inherente, sino por revelar una actitud de indiferencia generalizada ante el horror que las comunidades indígenas del país han debido soportar en los últimos años."

[12] Esta consideración de la Comisión no está exenta de preocupaciones frente al manejo de las cifras reportadas por la URT, como expondrá más adelante.

Reconfiguración y recrudecimiento de la violencia y las afectaciones territoriales a las comunidades indígenas

La CSMDL observa con preocupación que la intensificación de dinámicas violentas es una fuente persistente de vulneración de los derechos territoriales, humanos y colectivos de los pueblos indígenas. La STCIV, en su segundo informe, que abarca el periodo comprendido entre el 1o de septiembre de 2020 y el 28 de febrero de 2021, identificó que el proceso de reconfiguración y recrudecimiento del conflicto armado es uno de los principales factores que han condicionado la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz [13]. En la misma dirección, a través de su informe general 2020, la CIDH puntualizó que,

(...) aunque la firma del Acuerdo de Paz representó un alivio transitorio para los territorios y los grupos étnicos, las dinámicas de violencia con posterioridad a este hecho se han focalizado en los territorios colectivos de estos pueblos, afectando de manera grave la vida, la integridad física, cultural y organizativa de las comunidades. [14]

Se han presentado nuevos desplazamientos forzados, confinamientos y abandono de territorios en departamentos como Córdoba, Nariño, Chocó, Antioquia y Cauca. Según la STCIV, “la situación es crítica para comunidades indígenas y afrocolombianas. Por ejemplo, en Chocó el pueblo indígena Emberá y Consejos Comunitarios han sufrido confinamientos y desplazamientos masivos por las confrontaciones entre el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia —AGC.

De acuerdo con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), tanto los pueblos indígenas como las comunidades afrodescendientes de Nariño y Chocó siguen siendo las más afectadas por las emergencias humanitarias en las zonas rurales [15]. OCHA también advierte sobre la situación de vulnerabilidad que presentan dado su contexto socioeconómico y los altos riesgos de afectación ante la expansión del accionar e interés de los Grupos Armados no Estatales (GANE) en sus territorios ancestrales. Así, en mayo de 2021, más de 641 indígenas fueron desplazados, mientras que, entre enero y mayo de 2021, 65% de los confinamientos fueron sufridos por comunidades indígenas. Esta misma fuente informó que *“el número de víctimas por desplazamiento masivo ha aumentado en un 101% entre enero y mayo de 2021 en comparación con el mismo periodo de 2020”* [16] y que la situación de los departamentos de la región Pacífica y Noroccidente es crítica, pues concentra el 81% de los afectados.

En relación con las causas, se identifica que al menos el 63% de los desplazamientos masivos fueron causados por amenazas por parte de grupos armados no estatales, 17% se generaron por enfrentamientos entre actores no estatales, que pretenden el control territorial y de las economías ilícitas. El porcentaje de eventos por desplazamientos restante (20%) fue ocasionado por múltiples acciones de violencia armada representadas en ataques contra civiles y hostilidades (atentados, homicidios, hostigamientos, etc.) [17].

[13] Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia, mayo de 2021.

[14] CIDH, Informe Anual 2020, abril 16 de 2021. Capítulo 5, párr. 55.

[15] Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, Colombia Emergencias humanitarias reportadas por los Equipos Locales de Coordinación (ELC) en mayo de 2021, junio de 2021.

[16] Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, Colombia impacto y tendencias humanitarias entre enero y mayo de 2021, junio de 2021.

[17] *Ibíd.*

OCHA también resaltó su preocupación por la expansión de los desplazamientos masivos a otros departamentos como La Guajira, Cesar, Arauca, Meta, Guaviare y Caquetá, en donde hay una importante presencia de pueblos y comunidades étnicas, muchas de ellas víctimas del conflicto armado, y actualmente en proceso de restitución de derechos territoriales, de reparación colectiva y/o con planes de retorno en proceso de diseño e implementación.

Solicitudes de restitución de derechos territoriales indígenas

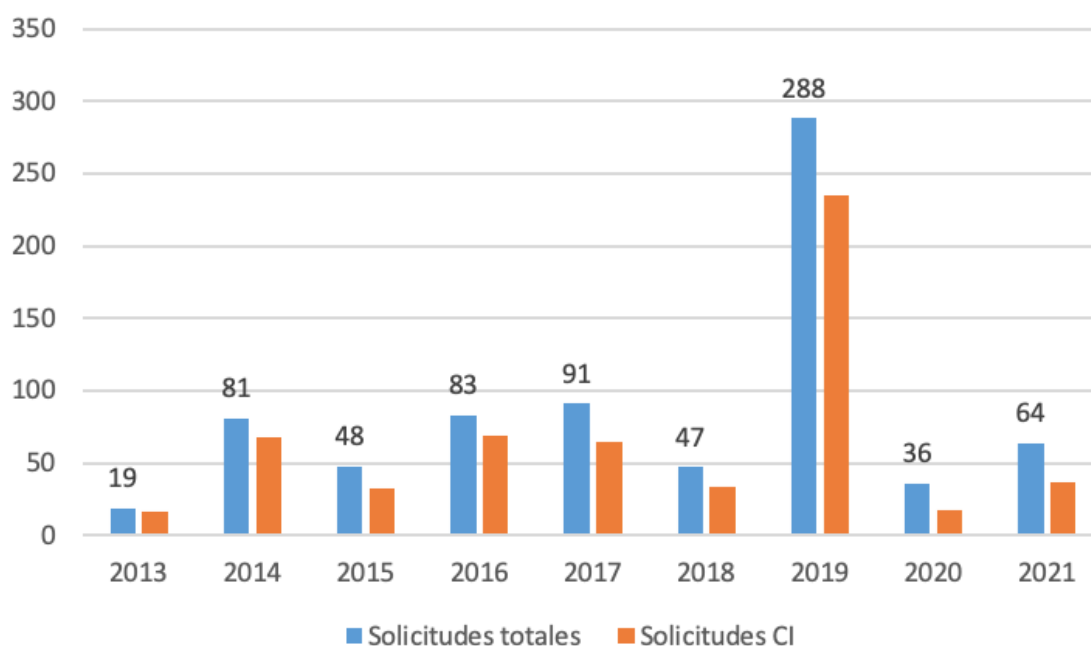
Los casos de protección y restitución de derechos territoriales indígenas se duplicaron entre 2018 y 2021.

Con corte a 31 de mayo de 2021, se han presentado ante la URT, o iniciado de oficio, un total de 576 solicitudes de restitución o protección de derechos territoriales, que corresponden aproximadamente a 119.723 familias indígenas.

De manera general, la CSMDL reconoce la importante gestión de la URT, con registros más que destacados en cuanto a adopción y cierre de procesos en la etapa administrativa y la presentación de demandas ante los jueces especializados, superando desfases históricos en cuanto a tiempos y plazos previstos en el Decreto Ley 4633 de 2011. En igual sentido, la Comisión valora el importante despliegue institucional adelantado para la protección de los pueblos, mediante la interposición de medidas cautelares, en el marco de la pandemia, teniendo en cuenta el inesperado aumento del riesgo y la afectación que ha significado para las comunidades y los territorios.

A continuación, se presenta una gráfica que refleja el número de solicitudes de comunidades indígenas recibidas o iniciadas de oficio o por orden judicial por año y se observa, respecto del periodo estudiado que, en 2020, se recibieron 17 solicitudes y en 2021 (corte 31 de mayo) se han recibido 37.

Gráfica 12. Solicitudes de restitución de derechos territoriales indígenas por año.



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

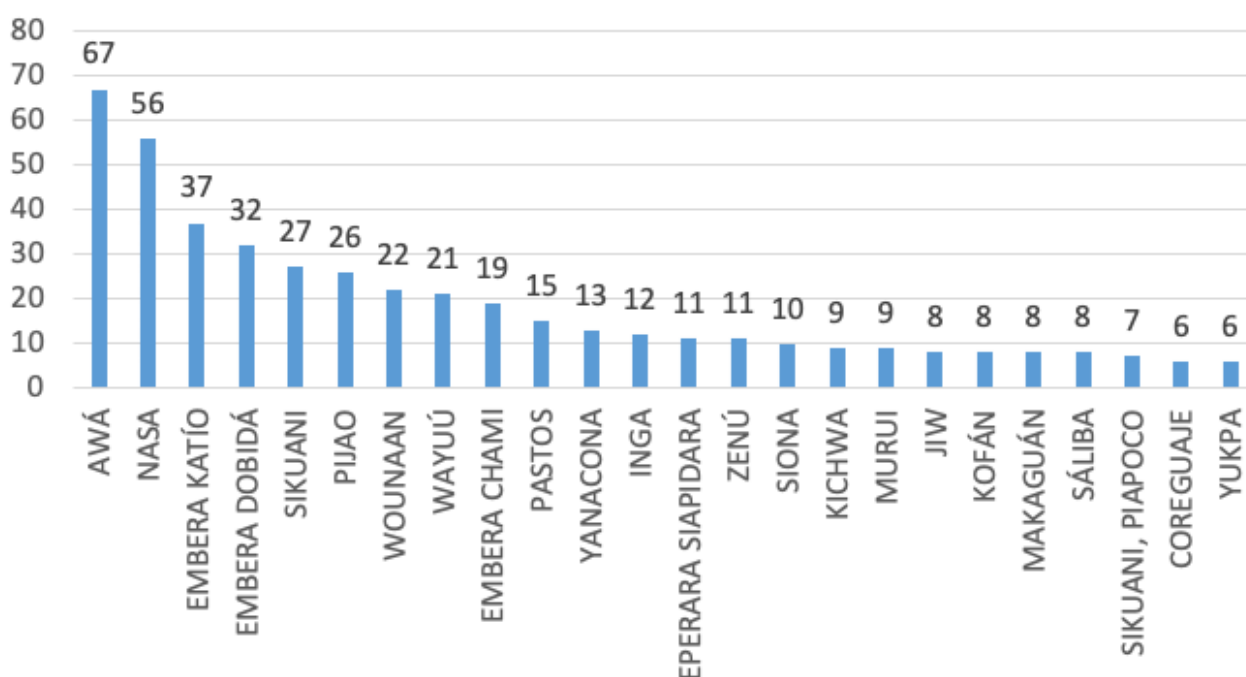
La combinación de dos factores estructurales puede contribuir a explicar el aumento sostenido de las solicitudes de restitución presentadas por los pueblos y comunidades indígenas: por un lado, la incertidumbre sobre la prórroga de la política de reparación integral que moviliza a las autoridades a interponer su solicitud y, por otro, la alarmante focalización de la violencia en sus territorios como se describió más arriba.

Pueblos indígenas que se encuentran en proceso restitución de derechos territoriales

La CSMDL toma nota de que los pueblos indígenas que mayor número de solicitudes de restitución y protección de derechos territoriales han presentado son los siguientes: **Awá, Nasa, Emberá Katío, Emberá Dobida, Sikuni, Pijao, Wounaan, Wayúu, Emberá Chamí, Pastos, Yanacona e Inga**. No obstante, otros pueblos como el Eperara Siapidaara, Zenú, Siona, Kichwa, Murui, Jiw, Kofán, Makaguán y Sáliba, entre otros, también cuentan con solicitudes de restitución y protección de derechos territoriales en trámite. Casi todos estos pueblos son de aquellos formalmente declarados en proceso de exterminio físico y cultural, lo que pone de presente que la implementación de la política se ha focalizado con base en las determinaciones del máximo tribunal constitucional.

Con todo, la Comisión interpreta con prudencia esta tendencia, en el sentido de que el subregistro en materia de afectaciones a los derechos territoriales continúa siendo elevado, como lo expresa el Auto 266 de 2017 [18], reiterando su llamado a la URT y la MPC a focalizar la intervención de protección y/o de restitución, conforme a los criterios definidos en el artículo 145 del Decreto Ley 4633 de 2011.

Gráfica 13. Pueblos indígenas con mayor número de solicitudes de restitución de derechos territoriales.



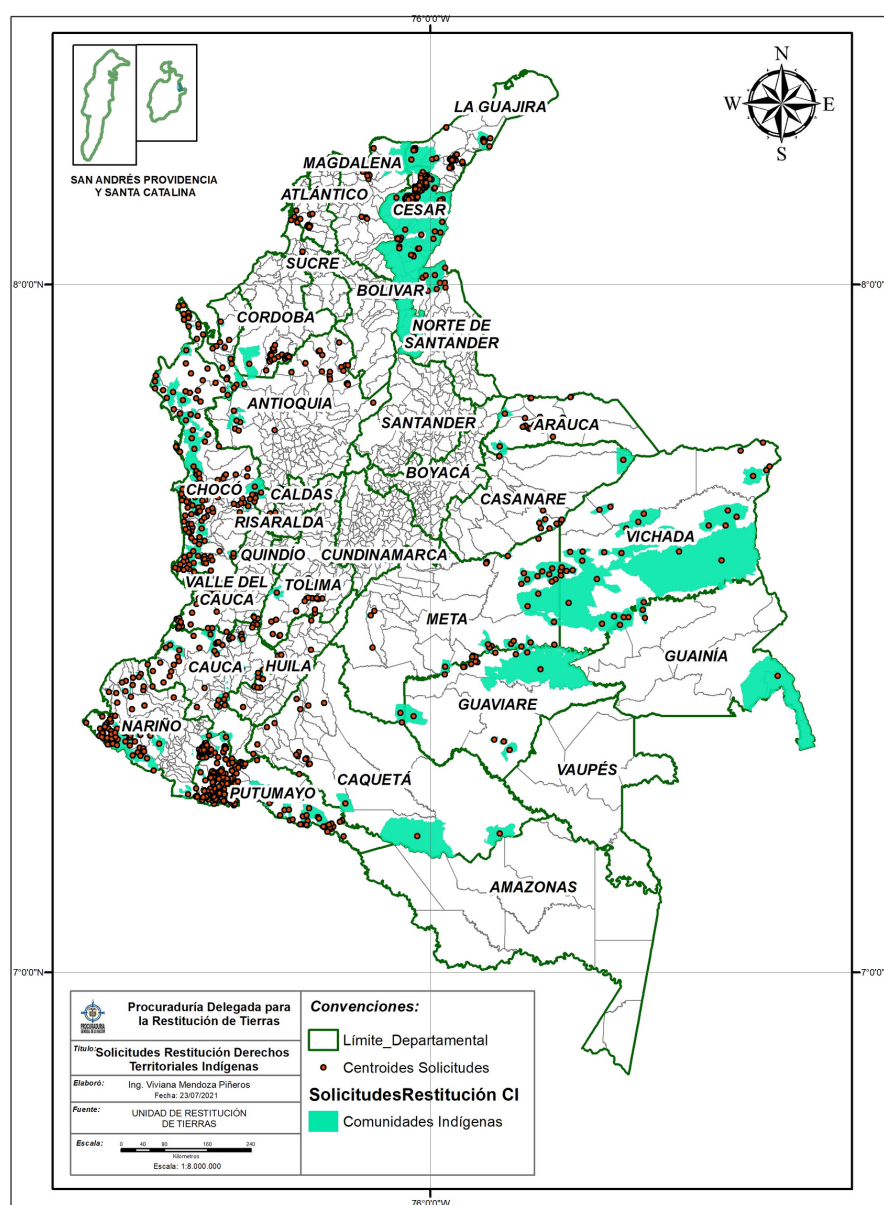
Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

[18] En términos de la H. Corte Constitucional, el fenómeno del subregistro “perpetúa” las “condiciones de vulnerabilidad” de los pueblos étnicos y, por ende, la “desprotección y desatención” que los tiene en franco proceso de exterminio.

Los departamentos con mayor número de hectáreas solicitadas para restitución y protección de derechos territoriales son los de Amazonas, Guainía, Vichada, Guaviare, Chocó, Meta, Caquetá, Cesar y La Guajira, es decir, la mayoría de ellos ubicados en zonas de frontera, y en particular en la frontera colombo venezolana, a la cual corresponden cuatro (4) de tales departamentos. Esta última circunstancia es de interés para esta Comisión, como quiera que, en agosto de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió el Informe Defensorial “Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas transfronterizos y binacionales en la frontera Colombo-venezolana” [19], en el marco del cual no solo caracterizó la vulnerabilidad acentuada de los pueblos indígenas que se sirven y/o habitan este corredor fronterizo ante los rigores del conflicto armado y las afectaciones territoriales que causa esta violencia, sino que recordó la necesidad de implementar, respecto a estos pueblos, el numeral 3, del artículo 143 del Decreto Ley 4633 de 2011, por parte de la URT.

A la fecha, se han presentado solicitudes de restitución de derechos territoriales indígenas en 30 departamentos a nivel nacional, como se muestra en el mapa a continuación:

Mapa 1. Solicitudes de restitución y protección de derechos territoriales indígenas.



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

[19] Disponible en <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9494/Los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-en-las-fronteras-nacionales-fronteras-Defensoria.htm>

Estudios preliminares

Durante 2020 y 2021 (corte junio 30), la URT ha adoptado 162 Estudios Preliminares de comunidades indígenas. Un total de 28 estudios preliminares adoptados durante 2020 y 3 adoptados en 2021, no recomendaron adelantar caracterización de afectaciones territoriales.

De acuerdo con la información reportada por la URT a la Procuraduría [20], durante 2020 se adoptaron 198 estudios preliminares [21], 146 para comunidades indígenas, de los cuales 121 recomendaron adelantar caracterización de afectaciones territoriales y así poner en marcha el proceso de restitución; en 12 de los casos que no recomendaron la restitución, el sujeto colectivo indígena no contaba con su territorio formalizado. Durante 2021 se han adoptado 54 estudios preliminares, de los cuales 40 corresponden a comunidades indígenas; 31 de ellos han recomendado adelantar caracterización de afectaciones territoriales.

A partir de la información remitida por la URT [22] le asiste una preocupación a la Comisión, en relación con un número significativo de casos identificados por esta entidad como “Estudios preliminares de RUPTA Étnico”. Lo anterior, por cuanto es justamente el Estudio Preliminar el que, de acuerdo con el Decreto Ley 4633 de 2011, permite determinar las rutas de protección y/o restitución de derechos territoriales, siendo esta determinación un resultado de este y no una decisión previa. Sobre este aspecto, se recomendará a la URT atender a lo establecido en la norma con respecto al procedimiento y la valoración probatoria de los Estudios Preliminares.

Además, según lo consignado en el informe de gestión 2020, la URT entiende que,

El énfasis del estudio preliminar es la realización de una verificación documental del cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales para el trámite del caso, consultando fuentes sociales, información proveniente de la cooperación internacional, documentos y bases de datos de carácter oficial, concentrando el componente participativo de los grupos étnicos en la socialización y la caracterización de afectaciones territoriales. [23]

Como tuvo ocasión de recordarlo en el Octavo Informe, esta Comisión reitera a la URT que la participación es un principio, derecho y exigencia permanente y transversal de todas las etapas del proceso reconstitutivo, no solo porque así lo menciona expresamente el propio Decreto Ley, sino porque tal participación es la piedra angular de la protección de la diversidad e integridad étnica de los pueblos indígenas y tribales, conforme al modelo que introduce el Convenio 169 de la OIT y que acoge Colombia de acuerdo al artículo 7 constitucional y el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

Caracterización de afectaciones territoriales

Durante 2020, la URT reportó haber culminado y adoptado, mediante acto administrativo, 35 informes de caracterización correspondientes a casos de pueblos y comunidades indígenas. Además, en 2021 con corte a 30 de junio se han adoptado 5 informes de caracterización de afectaciones territoriales indígenas. Pese a que estas cifras demuestran un incremento significativo en el número de casos anualmente caracterizados, continúa siendo objeto de preocupación de esta Comisión la inconsistencia en el manejo de las cifras por parte de la URT. En efecto, al contrastar los informes de gestión 2019 y 2020 de la entidad, esta Comisión advierte que el informe de caracterización del pueblo Bari fue reportado como adoptado en ambos informes, mediante actos administrativos distintos, como se aprecia en la siguiente tabla:

[20] Fuente: URT, “Matriz de Gestión Étnica”, remitida a la Procuraduría con corte mayo 31 de 2021.

[21] Sin embargo, según el informe de gestión 2020 de la URT (página 70), el total de estudios preliminares adoptados fue de 200. Puede consultarse en [file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202020%20(1).pdf)

[22] Unidad de Restitución de Tierras, radicado DSC2-202107095, junio de 2021.

[23] Unidad de Restitución de Tierras, Informe de gestión 2020. Pág. 70.

Tabla 20. Comparación de informes de gestión URT 2019 y 2020

Nro.	URT- Informe de gestión 2019		URT - Informe de gestión 2020	
	Territorio	Acto administrativo de adopción	Territorio	Acto administrativo de adopción
1	Motilón Barí (CI)	RZE 1068 del 28 de agosto de 2019	Motilón Barí (CI)	RZE 1690 del 09 de octubre de 2020
2	Catalaura la Gabarra (CI)	RZE 1068 del 28 de agosto de 2019	Catalaura la Gabarra (CI)	RZE 1690 del 09 de octubre de 2020

Fuente: elaboración propia con base en los Informes de Gestión 2019 y 2020 de la URT.

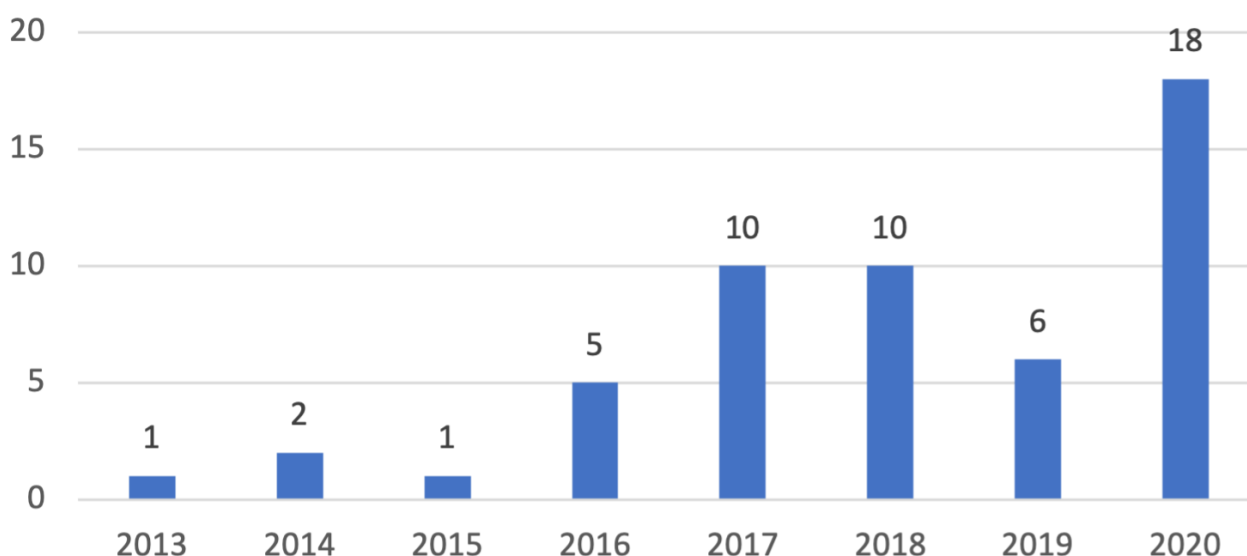
Esta situación es de suma gravedad, no solo por la distorsión que representa, sino por el hecho de que esta Comisión, en el Octavo Informe al Congreso de la República, enfáticamente había advertido a la URT la necesidad de corregir estas cifras contradictorias que contrarían los deberes institucionales de brindar información veraz y transparente, a las víctimas, la ciudadanía en general y los organismos de control.

Medidas cautelares

Un total de 51 autos de medidas cautelares han sido dictados por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras a favor de comunidades indígenas y de sus territorios. Las medidas cautelares son un mecanismo de carácter tutelar, que se solicita en caso de gravedad o urgencia, con el fin de proteger los derechos territoriales de las comunidades étnicas ante la ocurrencia de afectaciones o para cesar daños que se estuvieran causando.

Durante 2020 se profirieron 22 autos de medidas cautelares, 18 de ellos para la protección de comunidades indígenas, como se muestra en la gráfica a continuación. Durante 2021 no se ha proferido ningún auto de medidas cautelares.

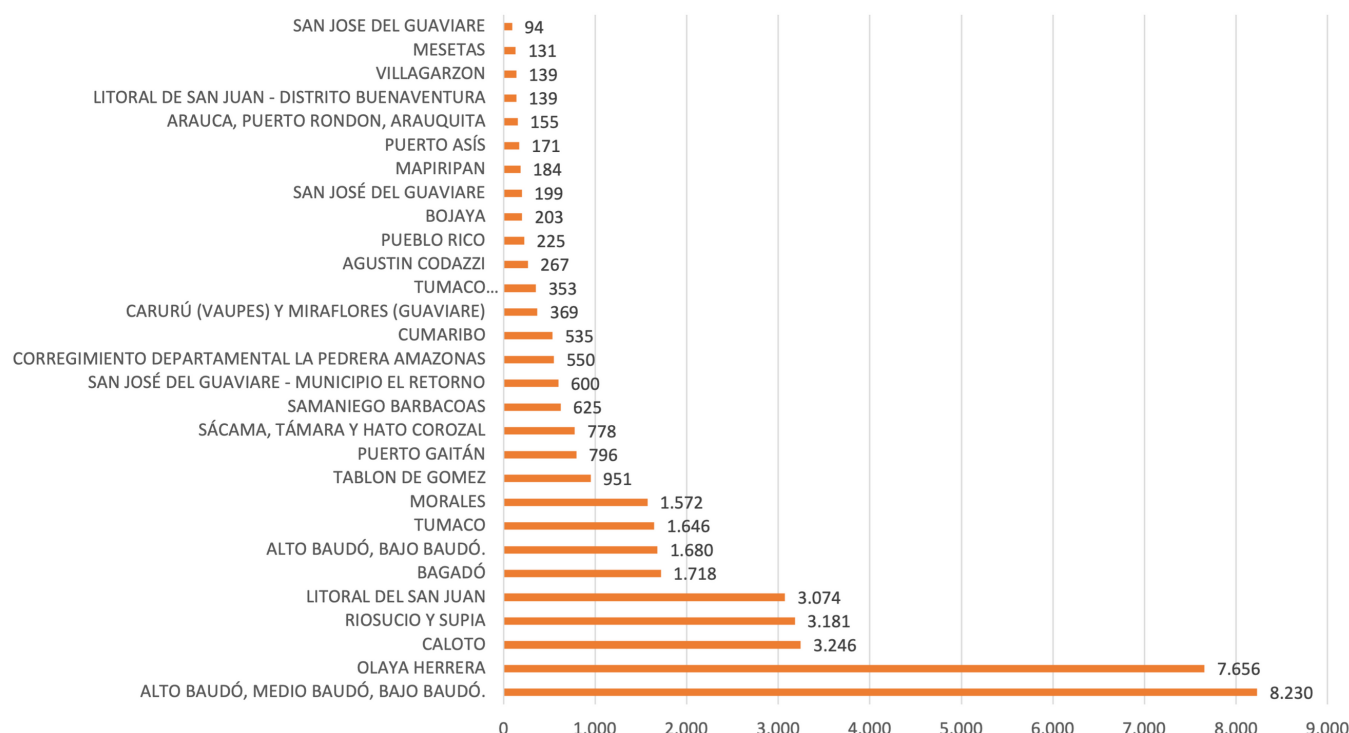
Gráfica 14. Autos de medidas cautelares de protección de territorios y comunidades indígenas por año



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

En algunos casos, como el de la cuenca del río Baudó en el Chocó, los jueces han ordenado, a través de un solo auto, la protección de varias comunidades étnicas, tanto indígenas como pertenecientes a comunidades negras. La mayoría de las familias indígenas protegidas con medidas cautelares se ubican en el andén Pacífico, en municipios como el Alto, Medio y Bajo Baudó, en Chocó (8.230), seguido de los municipios de Olaya Herrera en Nariño (7.656), Caloto en Cauca (3.246), Riosucio y Supía, Caldas (3.181), Litoral del San Juan (3.074), Bagadó, en Chocó (1.718), entre otros, para una suma de aproximadamente 40.173 familias indígenas.

Gráfica 15. Municipios con mayor número de familias protegidas con medidas cautelares por municipio.



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

La Comisión entiende que estas elevadas cifras, dan cuenta de la persistencia y profundización de las condiciones de riesgo, afectación y vulnerabilidad de los territorios, pueblos y comunidades étnicas a lo largo y ancho del país, al tiempo que expresan una focalización alarmante en zonas como el Pacífico y algunas de las fronteras nacionales, como lo advirtió la CIDH en su informe anual 2020. Con base en ello, sigue siendo latente la necesidad de redoblar esfuerzos para desplegar el misceláneo conjunto de medidas de prevención y protección que el Decreto Ley 4633 de 2011 contiene, muchas de ellas, en cabeza de la URT.

Demandas presentadas

Con corte a 31 de mayo de 2021 y durante toda la vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011, se han presentado 92 demandas de restitución de derechos territoriales correspondientes a pueblos y comunidades indígenas, 44 de ellas en 2020. Durante 2021 la Unidad ha radicado 3 demandas de restitución de derechos territoriales indígenas.

En este componente, nuevamente merece reproche de esta Comisión, el hecho de que la URT distorsione las cifras que presenta públicamente. Así, por ejemplo, la demanda del territorio Santa Rosa de Guayacán, del pueblo Eperara Siapidaara del Valle del Cauca, aparece como presentada tanto en la vigencia 2019 como en 2020.

Tabla 21. Ejemplo de demandas con duplicidad de registro por parte de la URT

Ítem	Territorio	Pueblo indígena	Ubicación	Fecha de radicación 2019	Fecha de radicación 2020
1	Santa Rosa de Guayacán	Eperara Siapidaara	Valle del Cauca	Octubre 04 de 2019	Septiembre 18 de 2020

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Gestión URT 2019 y 2020

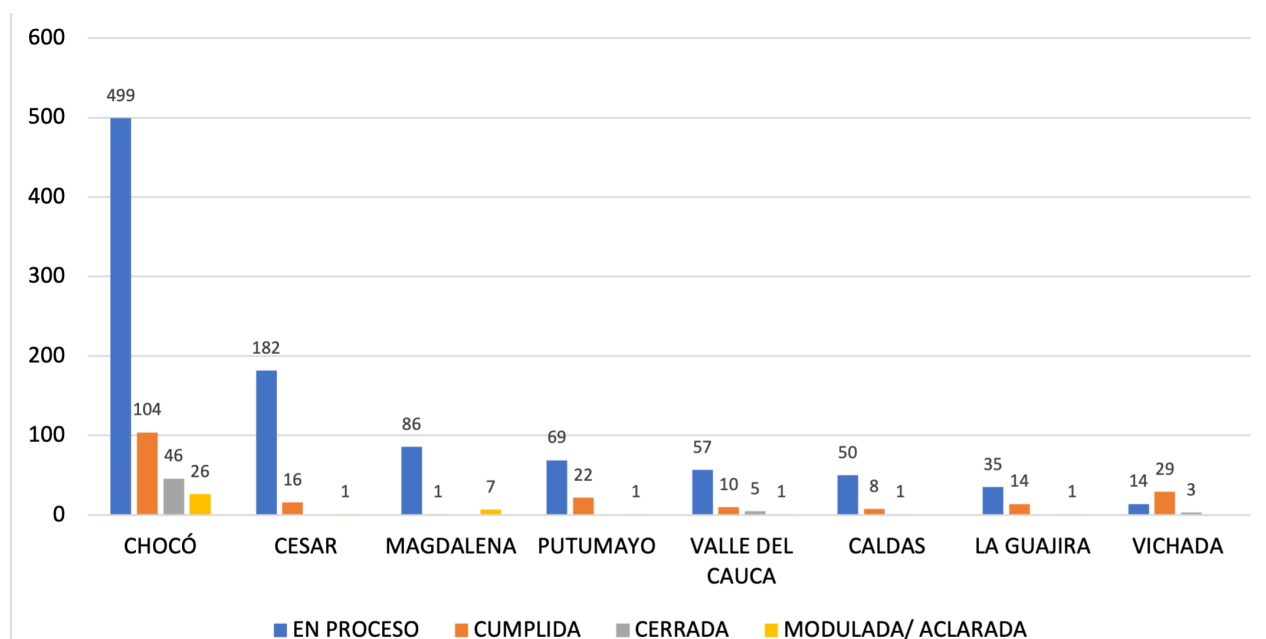
Por otro lado, caracterizaciones que se hicieron en un solo proceso, bajo el criterio de identidad sustantiva como pueblo, por ejemplo, la zona Makaguán en Arauca, en donde en un solo proceso se caracterizaron 8 territorios, o la zona Yanacona en el Cauca, se reflejan, en el informe de gestión 2020, como demandas independientes y no se corresponden con la totalidad de territorios caracterizados e inscritos.

Sentencias proferidas

17 sentencias a favor de comunidades indígenas en casi 10 años. Durante toda la vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011, se han proferido 17 sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas. En 2020 se produjo una única sentencia a favor del resguardo Emberá Bochoromá-Bochoromacito, en el municipio de Tadó, departamento del Chocó. Durante 2021 no se ha producido todavía ninguna sentencia de restitución de derechos territoriales indígenas.

En estas 17 sentencias y sus autos y audiencias de seguimiento, los jueces y magistrados han dictado 1.288 órdenes, de las cuales 55 han sido cerradas al haberse dado por cumplidas por los jueces y 204 más han sido reportadas por las entidades como cumplidas. No obstante, 992 órdenes, que equivalen a un 77% del total, se encuentran en proceso de cumplimiento, es decir, que todavía no han sido integralmente acatadas.

Gráfica 16. Órdenes proferidas en las sentencias de restitución de derechos territoriales indígenas y estado de cumplimiento



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras PGN con base en datos URT. Corte 31 de mayo de 2021.



Dos de las mayores preocupaciones de la CSMDL en relación con el posfallo de las sentencias étnicas tienen que ver con: i) la persistencia en el incumplimiento de las órdenes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos a cargo de la ANT y, ii) la falta de implementación de los PIRC a cargo de la Unidad para las Víctimas.

Así, por ejemplo, en los casos de las comunidades Inga de Selvas del Putumayo y Siöna de Tëntëyá, y pese a que las sentencias se produjeron en noviembre y diciembre de 2017, las comunidades continúan desplazadas y sin territorio formalizado al cual retornar. Este incumplimiento ya había sido advertido por la CSMDL en el Octavo Informe; no obstante, la ANT continúa sin cumplir las órdenes de constitución de resguardo. Pese a las recomendaciones dadas por esta Comisión, la ANT continúa sin implementar un enfoque de justicia transicional y étnico necesario para dar cumplimiento a las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales, al someterlas al procedimiento ordinario de acceso a tierras, incluso mediando una orden judicial, como ocurre con las sentencias del Putumayo. Esto profundiza la vulneración de los derechos colectivos y resulta revictimizante para las comunidades indígenas que no han podido acceder al resto de oferta institucional y medidas reparadoras ordenadas, por no contar con un territorio formalizado.

En relación con la falta de implementación de los PIRC, la Comisión observa con preocupación la desarticulación entre las medidas de restitución y las demás medidas de reparación integral. Superar este obstáculo resulta fundamental de cara a la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 durante los próximos 10 años y al imperativo de coordinar las acciones del SNARIV y de este con el SIVJNR. Al respecto, se profundizará a continuación.

Incumplimiento de las órdenes en materia de formulación, concertación e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva vs. Reporte de cumplimiento del indicador E.E.12 del PMI

El indicador E.E.12 es descrito como “Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados implementados”. Según el último avance cualitativo del indicador registrado en el SIPO, a diciembre de 2020, se contaba con 13 planes de reparación colectiva étnicos protocolizados, de Sujetos de Reparación Colectiva étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales, a los que se le atribuye un 80,55% de avance en el indicador con respecto a línea de base de 32 Sujetos de Reparación Colectiva. Cabe resaltar que los 13 sujetos colectivos mencionados por las entidades en los reportes del SIPO, coinciden con comunidades étnicas que se encuentran adelantando procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, y 9 de ellos cuentan con sentencia.

No obstante, la línea base ni siquiera recoge el total de comunidades étnicas que cuentan con sentencias en las que se ha ordenado el diseño e implementación de PIRC. Así, las 17 sentencias de restitución de derechos territoriales indígenas proferidas con corte a junio de 2021 han ordenado la elaboración y en la mayoría de los casos también la implementación de estos Planes. Se observa también que en los casos en los que únicamente se ordenó el diseño o formulación del PIRC, la orden se encuentra cumplida, mientras que, en la totalidad de los casos en que también se ordenó su implementación, la orden se encuentra pendiente de cumplimiento o en proceso.

Casos, pueblos y temas priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz

No se ha logrado la restitución de derechos territoriales para ninguna de las dos comunidades indígenas priorizadas en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, a 5 años de su firma.

El Capítulo Étnico incluyó el mandato de desarrollar un programa de “asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Quebrada Cañaveral, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó” (Acuerdo de Paz, 2016. Punto 6.2.3, p.208).

Así, el Capítulo Étnico se propuso, más allá de una restitución simbólica o formal, el desarrollo de un programa que permitiera la reparación integral de las afectaciones territoriales sufridas por algunas de las comunidades étnicas más golpeadas por el conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes. No obstante, los avances en esta materia son exiguos, teniendo en cuenta que, por ejemplo, el pueblo Nukak continúa desplazado fuera de su territorio, mientras que las actividades ilegales, presencia y tránsito de actores armados, contaminación ambiental, implantación de cultivos de uso ilícito y la deforestación de su territorio, avanzan de manera sostenida y acelerada.

El Acuerdo de Paz no creó nuevas instituciones o procedimientos para la restitución de derechos territoriales. Por el contrario, señaló que era necesario fortalecer los mecanismos existentes y articular sus acciones con los demás instancias y mecanismos de reparación e implementación del Acuerdo, en particular de la Reforma Rural Integral. No obstante, tanto la STCIV como la CSMDL observan con preocupación, que no existe claridad suficiente en la Hoja de Ruta Única respecto de las instancias de articulación interinstitucional entre las solicitudes de restitución, protección y formalización de los territorios indígenas [24]. En particular, la CSMDL no identifica que exista un intercambio oportuno y riguroso de información, que permita articular las órdenes judiciales de restitución, los PIRC y la oferta institucional dirigida a implementar el Acuerdo de Paz.

Además, las organizaciones indígenas, a través de la Mesa Permanente de Concertación y de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, han expresado su preocupación por los derroteros del Catastro Multipropósito, denunciando su falta de consulta previa y los posibles riesgos para los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Hasta el momento, por barreras de orden administrativo y contractual, no se ha iniciado esta crucial consulta previa con los pueblos.

Finalmente, se destaca que según el último informe de la STCIV (2021), la JEP se refirió concretamente a los procesos judiciales abiertos, tales como el caso 04 y las medidas cautelares de protección del resguardo Emberá Chamí de San Lorenzo, en Caldas. Estos casos dan cuenta de una coincidencia territorial y de comunidades que, antes de ser acreditadas como víctimas ante la JEP, ya se encontraban avanzando en procesos de reparación integral y restitución de derechos territoriales a través de las entidades del SNARIV. En estos casos, la STCIV evidenció una falta de articulación y coordinación entre las entidades del SIVJNR y el SNARIV [25]. En consecuencia, la CSMDL recomendará que se adopten medidas para superar la dispersión y desarticulación de las acciones para implementar las políticas de paz y de reparación integral, en perjuicio de la armonización y complemento funcional dispuestas por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2019.

[24] En la misma dirección, en su informe anual 2020, la CIDH expresó: “Es importante continuar desplegando esfuerzos para articular y armonizar la política de reparación con el Acuerdo de Paz, aspecto en el que juega un papel crucial la Unidad para la Atención Integral de la Víctimas – UARIV. La reparación integral para las víctimas constituye un elemento fundamental en el marco de un proceso de justicia transicional, la reconciliación y las garantías de no repetición.”

[25] Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia, mayo de 2021. Pág. 70.

Situación del Pueblo Nukak

Las diferentes instituciones ordenadas en el auto de medidas cautelares para la protección del pueblo Nukak y de su territorio, han argumentado que la alta complejidad de las órdenes, sumada a la falta de condiciones de seguridad y el déficit presupuestal, han impedido el cumplimiento cabal de las órdenes de protección, recuperación ambiental del territorio y retorno de la comunidad Nukak.

El auto de medidas cautelares proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, en diciembre de 2018, le ordenó a la Unidad de Restitución de Tierras adelantar el proceso de caracterización de afectaciones territoriales del territorio Nukak. No obstante, el control territorial que ejercen grupos armados ilegales en el departamento del Guaviare, principalmente las disidencias del frente 1° de las FARC, ha dificultado el ingreso de la institucionalidad. Empero, ello no ha sido óbice para el aumento dramático de la deforestación, y el ingreso subsecuente de maquinaria pesada al territorio con fines ganaderos y también siembra de monocultivos como el de la palma de aceite y el eucalipto [26].

Según la investigación adelantada por USAID y la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible FCDS, “la deforestación en el departamento del Guaviare para el periodo comprendido entre abril de 2019 a marzo de 2020 fue de 32.097 hectáreas, lo que equivale a cerca de 44.000 campos de fútbol afectando directamente al menos 9 ecosistemas en un alto grado.” [27]

Además, se concluyó que,

las vías ilegales en el departamento están acelerando el proceso de pérdida de bosque ya que facilitan el acceso y permiten la consolidación de la ocupación, por ello es importante controlar su expansión ya que está afectando la biodiversidad y acabando con los corredores de conectividad ecológicos. Específicamente, las vías que se están consolidando en: El eje Puerto Cachicamo hacia La Tunia, El eje Calamar – Miraflores, La vía Aguabonita – La Paz, Eje San José-Caño Mosco-Río Inírida, Eje Caño Makú – Río Inírida, Ejes entre Calamar y Río Apaporis. [28]

Así, el control violento del territorio por parte de actores armados y la pandemia del Coronavirus, han sido la justificación aducida por la URT como la causa por la cual no se ha podido concluir la elaboración del informe de caracterización de afectaciones territoriales que inició el 16 de julio de 2019 [29].

En cuanto a las medidas cautelares decretadas por el Juzgado de Villavicencio ya referido, las órdenes dirigidas a la ANT para que determine con claridad los límites del resguardo indígena Nükak-Makú, constituido en 1993 y ampliado en 1997 por el INCORA, y para que instale vallas publicitarias en sitios estratégicos con información alusiva a los límites del resguardo, en el marco de la obligación que tiene el Estado colombiano de prevenir la invasión o colonización del territorio indígena por parte de terceros, estos mandamientos judiciales aún no se han cumplido integralmente. Las órdenes en materia de fortalecimiento del Gobierno Propio del pueblo Nukak a cargo del Ministerio del Interior, tampoco se encuentran integralmente cumplidas.

[26] Puede Consultarse: USAID y FCDS, 2020, Biodiversidad en riesgo. Departamento del Guaviare (abril 2019 - marzo 2020). También, Revista Semana, Indígenas Nukak-Makú acorralados por palma, coca y bandas criminales, octubre 21 de 2020.

[27] Ibid.

[28] Ibid

[29] Unidad de Restitución de Tierras, radicado DSC2-202107095, junio de 2021.

En la actualidad, el pueblo Nukak cuenta con aproximadamente 700 individuos, y la mayoría de ellos se encuentran en condición de desplazamiento forzado por la violencia. Pese a contar con un resguardo formalizado, la mayor parte del pueblo Nukak vive actualmente fuera de su territorio, con excepción de unas 40 familias que se encuentran asentadas en la zona de Caño Makú y algunas otras que están del lado del río Inírida.

Una parte del pueblo Nukak ha regresado de forma progresiva al territorio, sin acompañamiento de las entidades del Estado, que no han avanzado suficientemente en el cumplimiento de las medidas cautelares, ni han ofrecido alternativas concretas que permitan poner en marcha el plan de retorno de acuerdo con las exigencias de seguridad, dignidad y voluntariedad. El mayor obstáculo aducido por la institucionalidad para avanzar con el retorno, son los actores armados ilegales, que se benefician de los cultivos de uso ilícito y la deforestación. Además, parte del territorio continúa contaminado con minas antipersonal. Por lo tanto, no cesa para el pueblo Nukak, el círculo vicioso que lo está conduciendo, ante la vista de la institucionalidad y la sociedad, a desaparecer física y culturalmente.

Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge, Resguardo Quebrada Cañaveral, territorios de ampliación y ancestral

Alrededor de 170 familias integran el resguardo Quebrada Cañaveral y territorio ancestral del pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge, en los municipios de Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré, departamento de Córdoba. La solicitud de protección y restitución de derechos territoriales de esta comunidad inició su trámite administrativo ante la URT el 18 de noviembre de 2016. Surtió la etapa administrativa del proceso de restitución, que culminó con la adopción del informe de caracterización de afectaciones territoriales y la inscripción del territorio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonas Forzosamente, RTDAF. La demanda de restitución fue presentada por la URT el 4 de diciembre de 2019 y rechazada el 9 de febrero de 2021 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería.

En consecuencia, el proceso de reparación integral no ha avanzado, como tampoco el plan de retorno de las familias. La mayor parte de la comunidad continúa en condiciones de desplazamiento, y algunas familias dentro del resguardo en situación de confinamiento. La solicitud de ampliación del resguardo también se encuentra pendiente de culminar el trámite y enfrenta graves dificultades por la presencia de minas antipersonal. Al respecto conviene tener presente lo advertido por las Alerta Temprana 054 de 2019 y el Informe 005 de 2020, en los que la Defensoría del Pueblo señaló el riesgo de los municipios de Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré, por la expansión del espacio de confrontación de carácter subregional que libran las Autodefensas Gaitanistas de Colombia con el Bloque Virgilio Peralta Arenas BVPA, también conocido como “Caparros”, que se encuentran disputando el control de las economías ilícitas y de los territorios.

RECOMENDACIONES

1. A la Agencia de Renovación del Territorio, Unidad para las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, Agencia Nacional de Tierras, Departamento Nacional de Planeación, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, mejorar la articulación entre las medidas de reparación a cargo del SNARIV, -particularmente las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales- y los planes, programas e iniciativas para la implementación de los PDET, los POSPR y el Catastro Multipropósito, así como entre el SNARIV y el SIVJNR.



2. A la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos y el Departamento Nacional de Planeación, revisar los indicadores del PMI relacionados con restitución de derechos territoriales, con el fin de que estos permitan impulsar una adecuada gestión de las solicitudes, que, preferiblemente permita el seguimiento específico, por un lado, del avance de los procesos de restitución y por otro, de los PIRC.
3. Al Departamento Nacional de Planeación, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, realizar un ejercicio de construcción participativa de las fichas técnicas de los indicadores en clave de goce efectivo de derechos y no solamente de gestión. Asimismo, definir, junto con la IEANPE, nuevas actividades, indicadores y metas para el periodo de los próximos diez años, teniendo en cuenta la prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011 hasta 2031.
4. A la Mesa Permanente de Concertación y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, en el marco de sus competencias, pero en particular aquella descrita en el artículo 143 del Decreto Ley 4633 de 2011, valorar global e integralmente la marcha y logros acumulados en los primeros 10 años de restitución de derechos territoriales, para definir y concertar con el Gobierno Nacional el rumbo de esta política hasta 2031 los próximos.
5. A la Mesa Permanente de Concertación, nombrar al segundo delegado indígena ante la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4633 de 2011.
6. A la Unidad de Restitución de Tierras, articular funcional y oportunamente las acciones y medidas de la política de restitución de derechos territoriales con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación del Territorio, compartiendo toda la información de manera periódica, relacionada con las solicitudes de protección y restitución de derechos territoriales étnicos.
7. A la Unidad de Restitución de Tierras, acatar la recomendación realizada por la CSMDL desde el Octavo Informe, en relación con el componente étnico del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de que trata el artículo 183 del Decreto Ley 4633 de 2011, en tanto este no ha sido puesto en funcionamiento cabal y pleno. Algunas de las distorsiones en cuanto al manejo y publicación de cifras sobre la gestión, que deben ser corregidas, se explican en parte por esta ausencia.
8. A la Agencia de Renovación del Territorio y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, incorporar la capa de información de los procesos de protección y restitución de derechos territoriales étnicos para efectos de la planeación y puesta en marcha de todos los planes, programas y proyectos encaminados a implementar el Acuerdo de Paz. Particularmente, las iniciativas PDET y los ejercicios de Catastro Multipropósito y de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
9. Al Departamento Nacional de Planeación en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar un diagnóstico del estado actual de los sistemas de registro de información sobre procesos de constitución, ampliación, saneamiento, titulación colectiva y restitución de derechos territoriales étnicos de las comunidades étnicas.
10. Al Departamento Nacional de Planeación, revisar y hacer seguimiento a la manera en que las entidades como la UARIV y la URT están reportando el cumplimiento de los indicadores, puesto que no es clara la determinación de los denominadores sobre los cuales se están calculando los porcentajes de cumplimiento. Esto conlleva a que se reporten altos porcentajes en materia de gestión, que no se corresponden con la materialización efectiva de los derechos [30].

[30] Por ejemplo, el indicador E.E.12 que reporta un 80,55% de cumplimiento, pese a que, ninguno de los Planes Integrales de Reparación Colectiva Étnica se encuentra implementado. Además, no incluye en su línea base la totalidad de sujetos colectivos étnicos en proceso de restitución no aquellos con órdenes judiciales en materia de reparación colectiva.

11. A la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y en general, las entidades del SNARIV, establecer instancias y mecanismos periódicos de intercambio de información sobre reparación y restitución de derechos territoriales con las entidades del SIVJRNR, particularmente la Jurisdicción Especial para la Paz JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011 [31] sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJRNR de aquellas que corresponden al SNARIV.

12. A la Unidad de Restitución de Tierras, apoyar a las comunidades para formular las pretensiones en materia de protección del derecho a la alimentación de la manera más informada posible, con enfoque diferencial étnico, cultural y ecológicamente adecuado, promoviendo la vinculación de todas las entidades con competencia en esta materia desde la redacción misma de la demanda. Esto facilitará que las órdenes judiciales se dirijan a todas las entidades con competencia e impulsará su articulación.

13. A la Unidad de Restitución de Tierras, corregir la mala práctica administrativa relativa a la duplicidad de casos y solicitudes de restitución en sus distintos reportes e informes de gestión.

14. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Agencia Nacional de Tierras, el SENA y las entidades territoriales correspondientes según el caso, formular e implementar proyectos y programas específicos para la población étnica, que atiendan a los usos y costumbres, capacidades y condiciones ecológicas de los suelos de cada territorio y protejan los saberes y semillas tradicionales, atendiendo a lo estipulado en el Capítulo Étnico. El acompañamiento para la implementación de proyectos alimentarios y productivos en comunidades sin tradición agropecuaria o que requieran capacitación técnica, deberá realizarse en el corto, mediano y largo plazo.

15. Al Consejo Superior de la Judicatura y a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, redoblar esfuerzos en materia de capacitación en temas étnicos y privilegiar el estudio y decisión de fondo de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos, particularmente de aquellos casos que llevan entre 2 y 5 años en sede judicial.

16. Al Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, adoptar medidas decididas, inmediatas y efectivas para cumplir con los compromisos establecidos en el Capítulo Étnico en relación con el diseño e implementación efectiva del programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del Pueblo Nukak y el Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge. En el caso del territorio Nukak, adoptar medidas sancionatorias en contra de los actores que han ocasionado la deforestación y han adelantado carreteras y proyectos ganaderos y de siembra de monocultivos en el resguardo y el Parque Nacional Natural Nukak.

[31] Análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales, planes de reparación colectiva, planes de retorno, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales, entre otros.



RETORNOS Y REUBICACIONES



RETORNOS Y REUBICACIONES

El derecho al retorno y reubicación es una medida de reparación a la cual pueden acceder los pueblos indígenas que fueron víctimas del desplazamiento forzado en el conflicto armado colombiano. El Capítulo 3 del Título II del Decreto Ley 4633 del 2011, establece los lineamientos que deberán guiar el desarrollo de los planes de retorno y reubicación para los pueblos indígenas, los cuales tendrán lugar una vez se garanticen los principios de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad y hayan surtido los procesos de concertación. Los planes deberán estar circunscritos a los parámetros señalados en el capítulo de restitución de derechos territoriales del mismo decreto.

El artículo 99 del Decreto Ley 4633, señala la obligación del Estado por garantizar la unidad de las comunidades indígenas, o su reunificación cuando sea el caso, con el fin de garantizar la permanencia física y cultural de las mismas. Asimismo, este decreto señala el sentido fundamental de concertación, en donde debe darse un lugar privilegiado a la participación de las comunidades indígenas en el diseño de los planes de retorno y reubicación.

En concordancia con lo anterior, el artículo 107 determina como disposiciones para la cesación de la condición de vulnerabilidad, el alcance del goce efectivo de los derechos fundamentales y el restablecimiento económico y social de la comunidad indígena. Para ello, el decreto establece el deber de las entidades del orden nacional, regional o local, por enfocar y orientar su oferta institucional hacia la satisfacción de las necesidades asociadas a la condición de desplazamiento de las comunidades indígenas y étnicas en general.

Asimismo, a través del Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional declaró a los pueblos indígenas en peligro de extinción, tanto física como culturalmente, a causa del conflicto armado y los fenómenos subyacentes. Por lo tanto, señaló la obligación del Estado en prevenir las causas del desplazamiento forzado de las comunidades indígenas y atender a esta población con el enfoque diferencial adecuado. El Auto 266 de 2017 constató la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucionales respecto a los pueblos. De conformidad con lo anterior, el Decreto Ley 4633 establece el derecho que tienen las víctimas indígenas de denunciar cualquier afectación que ponga en riesgo su subsistencia cultural dentro de los procesos de retorno o reubicación, a cargo de las diferentes entidades con responsabilidades en el proceso de acompañamiento.

Sin embargo, la falta de implementación de un enfoque diferencial en el acompañamiento y atención de los procesos de retorno y reubicación de los pueblos indígenas, ha sido una de las limitantes más reiteradas por esta Comisión y la Corte Constitucional. Por medio del 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 listó las razones que han impedido superar la condición de vulnerabilidad de las comunidades retornadas y reubicadas a partir de las acciones del Estado. Entre ellas, la falta de un enfoque diferencial para el acompañamiento de los pueblos indígenas y comunidades étnicas y la falta de un acompañamiento posterior al traslado de la población que garantice el goce efectivo de los derechos y la cesación del estado de vulnerabilidad.

En este sentido, a pesar de la insistencia de la Corte Constitucional en la incorporación de un enfoque étnico en las rutas de acompañamiento para el retorno y la reubicación, a 10 años del Decreto Ley 4633 aún no se ha cumplido con este objetivo. De cara a la prórroga, esta Comisión reitera la importancia de incluir el enfoque diferencial étnico en cada lineamiento y acción emprendida dentro de los procesos de retorno y reubicación, de manera que se reconozcan las particularidades históricas, culturales y territoriales de las comunidades indígenas atendidas.



Estado del protocolo de retornos y reubicaciones con enfoque étnico.

Luego de 10 años de implementación del Decreto Ley 4633 persiste la ausencia de un Protocolo de Retorno y Reubicación con enfoque étnico. Pese a que la UARIV reportó la existencia de una propuesta de protocolo, este no ha sido consultado o concertado con los pueblos indígenas, hecho que incumple lo ordenado en el artículo 99 del Decreto Ley 4633. La UARIV, entidad coordinadora del SNARIV y encargada de garantizar que los pueblos indígenas en situación de desplazamiento forzado sean incluidos en los programas de retorno y reubicación, tal como lo dispuso el parágrafo 2 del artículo 99 del Decreto Ley 4633, reportó que ha avanzado en el diseño del protocolo étnico para los procesos de retorno y reubicación, pero no se ha socializado con los pueblos indígenas.

Sin embargo, la entidad estableció un cronograma con el fin de llevar a cabo su concertación, la cual tendría lugar en el escenario de la formulación del Plan de Implementación Acelerada del Decreto Ley, en correspondencia con el acuerdo 12 del Plan Nacional de Desarrollo - Eje de Armonía y Equilibrio del Capítulo Étnico / Pueblos Indígenas [32].

A pesar de que la UARIV reportó que el protocolo se encuentra en revisión técnica y jurídica para su adopción [33], esta Comisión advierte sobre la falta de participación de las comunidades indígenas en su diseño, lo cual es un factor decisivo para concluir que efectivamente el protocolo incluye un enfoque étnico. Como se señaló en el Octavo Informe de la CSMDL, a pesar de que el Decreto Ley 4633 definió la participación de las comunidades, materializada desde la concertación del proceso como uno de los principios rectores de la medida de retorno y reubicación, esto no se ha cumplido para el caso de los pueblos indígenas.

La UARIV [34] informó que durante el segundo semestre del 2021 se socializará el protocolo con la Comisión de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación. Para ello, la entidad reportó la propuesta de un cronograma en el marco de la formulación del Plan de Implementación Acelerada del Decreto Ley, en el cual se establecen jornadas de socialización con las diferentes entidades del SNARIV, la Mesa Permanente de Concertación Indígena y la Comisión de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas, sin embargo, se aclara que dicha propuesta se dirigió a esta última y aún se encuentra a la espera de confirmación.

Para el desarrollo de lo anterior, la UARIV asignó recursos por \$500 millones, los cuáles serán ejecutados durante el 2021 para la concertación de la formulación del Plan de Implementación Acelerada del Decreto Ley, a partir de la propuesta del protocolo étnico.

A continuación, se presenta la propuesta del cronograma, reportado por la UARIV:

[32] Oficio entregado por la UARIV a la Contraloría Delegada para el Posconflicto, con fecha 27/07/2021 y radicado 202172021753811.

[33] Oficio de la UARIV en respuesta a la solicitud de información de la CGR, en el marco de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, con radicado 202072012166581 y fecha 2020-06-08.

[34] Oficio entregado por la UARIV a la Contraloría Delegada para el Posconflicto, con fecha 27/07/2021 y radicado 202172021753811.

Actividad	Fecha propuesta	Responsable
Mesa de instalación escenario de concertación Plan de Implementación Acelerada DL 4633 de 2021	30 Julio 2021	UARIV
2 Jornadas de concertación con las diferentes dependencias al interior de la UARIV.	5 y 6 de agosto de 2021 (Registro, Asistencia y Atención, Retornos y Reubicaciones) 10 y 20 de agosto de 2021 (Reparación Colectiva e Individual- Gestión Interinstitucional)	UARIV
4 Jornadas de concertación con el SNARIV	2 y 3 de septiembre de 2021 16 y 17 de septiembre de 2021 30 y 1 de octubre de 2021 14 y 15 de octubre de 2021	Entidades SNARIV - UARIV
1 Jornada de socialización final de resultados de formulación Plan de Implementación	29 de octubre de 2021	Entidades SNARIV - UARIV

Fuente: Oficio entregado por la UARIV a la Contraloría Delegada para el Posconflicto, con fecha 27/07/2021 y radicado 202172021753811.

Si bien la UARIV planea socializar y concertar el protocolo étnico con las autoridades e instancias indígenas competentes, como lo son la Comisión de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación, se aclara que este cronograma es tentativo, por lo que esta Comisión estará atenta y hará el debido seguimiento al cumplimiento o no de las actividades planeadas.

La CSMDL reitera la urgencia de tener un protocolo étnico indígena para los procesos de retorno y reubicación, lo cual es imperioso debido a la continuidad y al recrudecimiento del desplazamiento forzado como factor central en el proceso de exterminio de los pueblos. Lo anterior cobra gran relevancia teniendo en cuenta que las prácticas culturales de los pueblos indígenas no se circunscriben a patrones generales, sino por el contrario, son poseedores de una tradición ancestral directamente ligada al territorio. En este orden de ideas, el retorno al territorio es de especial importancia para las comunidades indígenas, quienes han construido su identidad, cultura y formas de entender el mundo, en relación al territorio que han habitado ancestralmente.

Avance de los procesos de retorno y reubicación de los pueblos indígenas

Según el reporte de la UARIV [35], desde el 2009 hasta abril de 2021 se cuenta con un total de 215 planes étnicos [36], ninguno de ellos formulado en las vigencias 2020 y 2021. Del universo de planes étnicos, 153 cuentan con procesos de articulación interinstitucional, sin embargo, no hay claridad sobre cuántos han sido concertados con las comunidades.

[35] Reporte de la UARIV a la CSMDL del 04/08/2021 con radicado 202172022457021.

[36] Oficio de la UARIV con radicado 202172022457021 con fecha 04/08/2021.

Frente a esto, se reitera que los planes étnicos no pueden limitarse a la oferta institucional ordinaria existente para la atención de la población en general, sino que deben promover la concurrencia transformadora de diferentes entidades del SNARIV, con sus capacidades técnicas y financieras en la implementación de programas y proyectos que permitan superar el estado de vulnerabilidad.

De los 62 planes que no han avanzado a la etapa de articulación interinstitucional como requisito para el diseño de los planes de retorno, 7 de ellos corresponden a municipios PDET ubicados en 3 departamentos; a saber, Caquetá, Nariño y Putumayo. La entidad refiere que los principales cuellos de botella identificados en estos planes son la falta de oferta municipal y su capacidad financiera, la situación de orden público, la ubicación geográfica “alejada” de la comunidad y, por último, los rezagos generados por la pandemia. Teniendo en cuenta que el 54% de los planes étnicos solo cuentan con la participación de la UARIV y que algunos corresponden a municipios PDET, se resalta la importancia de que las diferentes instancias de coordinación de la política pública prioricen y coordinen las acciones encaminadas a reparar a las comunidades étnicas víctimas y a lograr su retorno en condiciones de dignidad y sostenibilidad para su permanencia en el territorio.

Es importante mencionar que dentro de la información reportada por la UARIV a esta Comisión, no se hace una distinción entre los planes de retorno y reubicación indígenas y de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras (NARP), dado que la clasificación de los reportes se limita a la denominación étnica en general. En este sentido, se abordarán los avances en materia de planes de retorno y reubicación indígenas a partir de la información disponible. Sin embargo, esta Comisión resalta la importancia de que la UARIV incorpore esta distinción en su información consolidada.

Tabla 22. Planes de retorno y reubicación étnicos formulados que cuentan con procesos de articulación interinstitucional.

Departamento	Formulados	Articulación interinstitucional
ARAUCA	3	2
BOLÍVAR	1	1
BOYACÁ	2	2
CAQUETÁ	6	4
CAUCA	8	8
CHOCÓ	149	97
GUAINÍA	2	2
GUAVIARE	1	1
LA GUAJIRA	6	4
META	4	4
NARIÑO	14	11
PUTUMAYO	7	5
QUINDÍO	2	2
RISARALDA	3	3
SUCRE	3	3
VALLE DEL CAUCA	4	4
Total general	215	153

Fuente: Oficio de la UARIV con radicado 202172022457021 con fecha 04/08/2021.

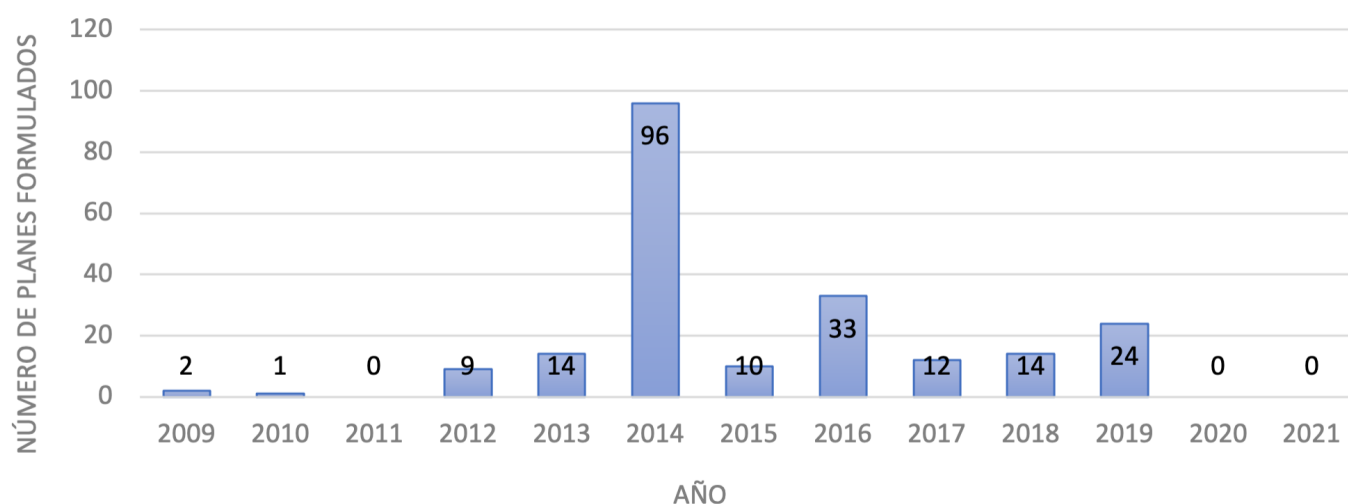
Si bien no hay claridad sobre la concertación de los planes con las comunidades, la UARIV informó que desde el año 2020 se está realizando un ejercicio de revisión documental de los planes y diálogos bilaterales con las alcaldías. Asimismo, la entidad informó que durante 2021 ha avanzado en un ejercicio de concertación comunitaria, en el cual se han revisado las acciones pendientes que se encontraban incluidas en el plan municipal, definiendo con las comunidades étnicas su pertinencia, vigencia e identificando acciones que no estaban contempladas en el momento de formulación del plan [37]. Sin embargo, resulta preocupante que transcurridos 10 años desde la promulgación del Decreto Ley 4633 de 2011, hasta ahora se empiecen a desarrollar ejercicios de concertación con las comunidades. La Comisión llama la atención sobre esta situación, considerando la prórroga del Decreto Ley.

Del total de planes étnicos formulados, el 24% se adelantan en cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en autos y sentencias de restitución de derechos territoriales.

Teniendo en cuenta que 52 de los 215 planes responden a órdenes judiciales que fueron dictadas entre 2012 y 2019, esta Comisión alerta sobre el carácter perentorio y la obligación institucional de darle cumplimiento a los mandatos judiciales. Sumado a esto, en el Modelo analítico de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, se identificaron 81 órdenes en las sentencias de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas que tienen como responsable a la UARIV; de estas, 32 están referidas a acciones en el marco de los procesos de retorno, de las cuales 12 se reportan como cumplidas y ninguna cerrada por el juez a cargo. Las 20 restantes se encuentran proceso de cumplimiento, pese a que casi la mitad fueron proferidas desde hace más de cinco años.

Desde 2012, se han formulado 212 planes de retorno y reubicación étnicos, de los cuales el 45% fueron formulados en 2014. Sin embargo, solo 150 de estos planes cuentan con procesos de articulación interinstitucional para concretar la oferta que permita materializar su implementación y sostenibilidad. Lo anterior genera una alerta importante, teniendo en cuenta los rezagos que esta situación genera en la implementación de los restantes 62 planes étnicos, lo cual no permite superar la condición de vulnerabilidad en la que continúan viviendo estas comunidades.

Gráfica 17. Planes étnicos formulados por vigencia



Fuente: Reporte de la UARIV a la CSMDL con fecha 04/08/2021 y número de radicado 202172022457021.

[37] Oficio de la UARIV con radicado 202172022457021 con fecha 04/08/2021.



Hay 5 planes de retorno y reubicación étnicos formulados entre 2012 y 2013 respecto de los cuáles la UARIV no ha adelantado los procesos de coordinación con otras entidades para lograr su implementación, pese a que en su mayoría cuentan con órdenes judiciales.

Estos planes corresponden a las comunidades de Alto Andágueda, Bahía Portete, La Vega, La Seca y Chalalvi. Los principales cuellos de botella identificados por la entidad coordinadora del sistema son los siguientes: i) el incumplimiento de compromisos institucionales del nivel nacional; ii) la dificultad de acceso al territorio para la implementación de acciones, debido a que la comunidad se encuentra alejada del casco urbano; iii) el conflicto interno de las comunidades, en el caso de Bahía Portete; iv) la situación de orden público y condiciones de inseguridad; v) las dificultades relacionadas a la pandemia, lo cual ha limitado los espacios presenciales.

Esta Comisión llama la atención respecto a las dificultades señaladas por la entidad, en tanto estas no puede ser excusa para el evidente rezago en el cumplimiento de los planes de retorno, por el contrario se precisa de la acción del Estado en su conjunto para acelerar y hacer efectiva su implementación.

Existen 3 planes de retorno y reubicación étnicos formulados con anterioridad a la promulgación del Decreto Ley 4633 de 2011.

Entre 2009 y 2010, se formularon los planes correspondientes a las comunidades de Los Haticos (Guajira), Pueblo Nuevo (Nariño) y Bella Vista (Nariño). Sin embargo, transcurridos más de 10 años desde su formulación, y pese a que los 3 planes coinciden con municipios PDET, en ninguno de los casos se ha hecho efectivo el retorno de las comunidades. Pese a que los 3 planes cuentan con procesos de articulación interinstitucional, se continúan presentando deficiencias que rezagan sus avances. Según el reporte de UARIV, los incumplimientos en estos planes tienen varias causas; entre ellas, la ausencia de asignación presupuestal en las entidades competentes, la situación de orden público de los territorios, la ubicación apartada de las comunidades y los rezagos generados debido a la pandemia. Lo anterior, plantea un compromiso mayor con estas comunidades, teniendo en cuenta la fecha de formulación de sus planes y la poca efectividad institucional en concretar su reparación integral y retorno de tal forma que se garantice su pervivencia física y cultural, sus derechos fundamentales y colectivos al territorio, autonomía, gobierno propio y buen vivir.

De la información reportada por la UARIV, llama la atención que durante los años 2020 y 2021 no se han formulado planes de retorno y reubicación, teniendo en cuenta el creciente número de víctimas indígenas, tal como se ha señalado en capítulos anteriores del presente informe.

Frente a esto, la Comisión destaca la importancia en realizar un cambio en el modelo basado en la demanda o solicitudes de las comunidades étnicas a las entidades, teniendo en cuenta que en los últimos dos años no se han formulado planes de retorno o reubicación étnicos a pesar del incremento de víctimas indígena por desplazamiento en las últimas vigencias.

Esta Comisión solicitó de manera reiterada la matriz de seguimiento de la totalidad de los planes de retorno y reubicación que han sido solicitados por las comunidades. No obstante, es necesario llamar la atención sobre las deficiencias en la calidad de la información, lo cual se convierte en un obstáculo tanto para la planeación como para el seguimiento de las acciones institucionales que garantizarían el efectivo retorno de las comunidades a sus territorios.

Condiciones de seguridad en las zonas de retorno

El 87% de los planes de retorno y reubicación étnicos se encuentran ubicados en 5 departamentos, a saber, Chocó (149), Nariño (14), Cauca (8), Putumayo (7) y Caquetá (6) [38].

Sin embargo, a causa del conflicto armado persisten las condiciones de inseguridad en los territorios a los que deben retornar los pueblos étnicos. De ello advierte el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, en el cual durante 2020 fueron registradas 54 alertas tempranas con enfoque diferencial étnico y el 42% de ellas fueron emitidas desde los 5 departamentos que concentran la mayoría de los planes de retorno y reubicación étnicos. Para 2021, la situación se acentúa, teniendo en cuenta que a julio los registros del SAT muestran que el 62% de las alertas tempranas se han ubicado en estos mismos 5 departamentos.

En este orden de ideas, la Comisión advierte sobre la falta de garantía de no repetición de los riesgos y amenazas de desplazamiento, teniendo en cuenta la condición de inseguridad presente en los territorios a los que deben retornar los pueblos étnicos. Esta situación no permite cumplir con los principios de seguridad y dignidad que rigen los planes de retorno y reubicación.

Tabla 23. Número de planes de retorno y reubicación étnicos y Alertas Tempranas por departamento y vigencia

Departamento	Alertas Tempranas 2020	Alertas Tempranas hasta agosto de 2021	Número de planes formulados
Chocó	7	0	149
Cauca	7	2	8
Bolívar	5	0	1
Nariño	5	0	14
Meta	4	0	4
Caquetá	3	0	6
Valle del Cauca	3	2	4
Boyacá	2	0	2
Guaviare	2	0	1
Putumayo	2	2	7
Quindío	2	0	2
Risaralda	2	0	3
Sucre	2	1	3
Arauca	1	1	3
Guainía	1	0	2
La Guajira	1	0	6
Total	54	14	215

Fuente: 1. Reporte de la UARIV a la CSMDL con fecha 04/08/2021 y radicado 202172022457021.

2. Tablero de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Tablero>

En el Chocó se concentran la mayoría de planes de retorno y reubicación étnicos, sin embargo, es el segundo departamento con mayor número de Alertas Tempranas registradas por el SAT durante 2020. Pese a que es el departamento en donde se concentra el 69% de los planes de retorno y reubicación étnicos, y donde se esperaría una mayor articulación institucional para adelantar acciones que resulten en la mejoría de las condiciones de seguridad, esto no ha ocurrido.

[38] Reporte de la UARIV a la CSMDL con fecha 04/08/2021 y radicado 202172022457021



Los 149 planes de retorno y reubicación étnicos correspondientes al departamento del Chocó, se distribuyen en 13 municipios, lo que representa casi la mitad de municipios del departamento. En este sentido, de las 7 Alertas Tempranas registradas para el Chocó durante 2020, 4 de ellas se emitieron desde 3 municipios (Bajo Baudó, Juradó y Lloró) en donde se ubican 9 comunidades con planes de retorno y reubicación étnicos.

Tabla 24. Comunidades étnicas con planes de retorno y reubicación en Bajo Baudó, Juradó y Lloró.

MUNICIPIO	NOMBRE DE LA COMUNIDAD/PLAN COMUNITARIO
BAJO BAUDÓ	Comunidad Afro La Isla
BAJO BAUDÓ	Piñal
BAJO BAUDÓ	Bella Luz
BAJO BAUDÓ	El Chorro
BAJO BAUDÓ	Puerto Embera
BAJO BAUDÓ	Puerto Samaria
JURADÓ	Resguardo Guayabal de Partadó
JURADÓ	Santa Martha de Curiché
JURADÓ	Punto Caimito
JURADÓ	Bongo
JURADÓ	Pichindé
JURADÓ	Jumaracarrà
JURADÓ	La Victoria
JURADÓ	Buenavista
JURADÓ	La Loma (Eyasake)
JURADÓ	Cedral
LLORÓ	Chirriquiriqui
LLORÓ	Currupe
LLORÓ	Currupe

Fuente: Reporte de la UARIV a la CSMDL con fecha 04/08/2021 y radicado 202172022457021.

En el caso del municipio de Bajo Baudó la situación de seguridad es preocupante, teniendo en cuenta que se registró 1 alerta temprana de inminencia y de categoría 6 durante 2020 y, según el reporte del SAT, el escenario de riesgo se configura por la presencia y control del ELN y la disputa territorial entre este grupo y las AGC [39]. La población afectada son las autoridades étnicas de gobierno, los defensores de derechos humanos, los líderes y lideresas sociales, la población indígena y las mujeres. Entre las conductas vulneratorias advertidas, marcadas en la ficha de la Alerta Temprana, se encuentra el desplazamiento forzado, el confinamiento y el homicidio.

Según reportes de la UARIV, los 6 planes correspondientes a Bajo Baudó cuentan con procesos de articulación interinstitucional [40], sin embargo, los principales cuellos de botella identificados por la entidad corresponden a: i) la condición de sexta categoría del municipio muestra la baja capacidad financiera que tiene la entidad territorial para el cumplimiento de las acciones que son de gran valor; ii) el principal medio de cumplimiento de acciones de los planes se ha derivado de la presentación de proyectos de los Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario (EEAC); iii) desde las actuaciones propias de la alcaldía no se ha podido avanzar teniendo en cuenta que éste es el principal responsable.

[39] Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91674>.

[40] Reporte de la UARIV a la CSMDL con fecha 04/08/2021 y radicado 202172022457021.



El caso de Lloró no presenta un panorama más alentador. En este municipio se emitió 1 alerta temprana de inminencia y de categoría 6 durante 2020. Según el SAT, el escenario de riesgo se configura por el incremento y/o fortalecimiento de la presencia armada de las AGC y el control social que este grupo ha impuesto, en los últimos días, sobre la comunidad afrocolombiana de Boraudo, situación que aumenta la posibilidad de desplazamiento masivo de sus habitantes. Entre la población afectada se encuentran mujeres, niños y niñas, afrodescendientes, servidores públicos, defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y autoridades étnicas de gobierno.

Según reportes de la UARIV, los 3 planes correspondientes a Bajo Baudó cuentan con procesos de coordinación interinstitucional [41], sin embargo, los principales cuellos de botella identificados por la entidad corresponden a los siguientes factores: i) el municipio ha mostrado una baja capacidad para el cumplimiento de las acciones que se encuentran a su cargo; ii) la pandemia dificultó el apoyo por medio de los EEAC para la formulación de los proyectos.

Frente a este panorama y tras observar los principales obstáculos referidos por la entidad, se resalta la baja capacidad institucional para mejorar las condiciones de seguridad de los territorios a los que deben retornar las comunidades étnicas. El Decreto Ley 4633 declara que los principios de dignidad, seguridad y sostenibilidad deben orientar los procesos de retorno para lograr que las comunidades vuelvan a reasentarse en sus territorios y tengan autonomía y libertad. En este sentido, la Comisión resalta los escasos avances en el cumplimiento de estos dos principios, toda vez que los conflictos armados, tal como lo revelan las alertas tempranas y la ubicación de los planes, plantean un escenario complejo para la articulación institucional y el acompañamiento en los términos planteados por el Decreto Ley 4633.

En este orden de ideas, la Comisión resalta la urgencia de avanzar en materia de seguridad, especialmente en los departamentos y municipios a los que las comunidades étnicas pretenden retornar, teniendo en cuenta que persiste la situación de vulnerabilidad de las comunidades y el riesgo de su exterminio físico y cultural.

Casos priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

El Capítulo étnico del Acuerdo de Paz resalta el rol activo de los pueblos indígenas en materia de construcción de paz en Colombia y reconoce que los pueblos étnicos han sufrido condiciones históricas de injusticia, problemas derivados del conflicto armado, la exclusión y el despojo de sus tierras, recursos e incluso de sus saberes ancestrales. En este sentido, este pacto plantea saldar la deuda histórica con los pueblos étnicos del país, considerando su situación actual y generando las acciones que sean necesarias en aras de atender las particularidades de la victimización de esta población. Lo anterior, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de derechos en el marco de sus propias necesidades, aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

En concordancia con el enfoque transversal étnico incluido en el Acuerdo de Paz, el Plan Marco de Implementación incluye dentro de sus compromisos algunos indicadores que tienen como objetivo la reparación integral de los pueblos étnicos para la construcción de paz. En este sentido, el Acuerdo prioriza cuatro casos étnicos para establecer un proceso de reasentamiento, retorno, devolución y restitución, de los cuales, dos hacen referencia a los pueblos indígenas, a saber, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral y el pueblo Nükâk Maku.

[41] Reporte de la UARIV a la CSMDL con fecha 04/08/2021 y radicado 202172022457021.

Lo anterior cobra sentido, especialmente entendiendo que el Acuerdo de Paz ratifica las disposiciones del Decreto Ley 4633 de 2011, toda vez que enfatiza la importancia de contar con planes de retorno y reubicación y adelantar procesos de restitución que incluyan una ruta de acompañamiento diferenciada para las comunidades y pueblos étnicos, entre los cuáles se encuentran los pueblos indígenas. Asimismo, se propone generar las instancias y acciones para la superación de la condición de vulnerabilidad de los pueblos víctimas del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado colombiano.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentan los avances cualitativos sobre las medidas de retornos correspondientes al pueblo Resguardo Quebrada Cañaveral del pueblo Embera Katío del Alto San Jorge y territorio ancestral y el pueblo Nükâk Maku.



Tabla 25. Avances en los procesos de retorno priorizados en el Acuerdo de Paz (2020-2021)

Casos priorizados	Vigencia	Reporte de la URT	Reporte de la UARIV
Nükâk Maku	2020	La entidad informó que la seguridad en el territorio y las dificultades generadas por la pandemia han impedido la culminación del informe de caracterización de afectaciones de la comunidad. Se adelantaron acciones para la identificación de ocupantes no étnicos en el territorio del Resguardo. Asimismo, la URT informó que coordinó con la ANT algunas reuniones para organizar el ingreso al territorio y realizar acciones en cumplimiento de las órdenes judiciales, sin embargo, no se aclara si se logró el cometido. No se reportaron recursos asignados durante la esta vigencia.	La entidad reportó que el sujeto se encuentra en fase de identificación dentro de la matriz general de la Subdirección. Sin embargo, no se reportaron recursos asignados durante la esta vigencia.
Nükâk Maku	Primer Trimestre de 2021	Durante este trimestre, la entidad reportó que se adelantaron acciones para la realización de la caracterización de afectaciones territoriales. Sin embargo, no se da cuenta de cuáles acciones se llevaron a cabo. Según la entidad, se hizo una salida a terreno para realizar el informe del avance del proceso de caracterización del daño y se solicitó información pertinente sobre los ocupantes no étnicos. Durante este periodo se ejecutaron \$668 mil pesos.	La entidad informó que se proyecta la inversión de \$50 millones para el desarrollo de una jornada de identificación poblacional con la comunidad. Sin embargo, reporta que la realización de esta jornada está sujeta a que se logre que la alcaldía y la Registraduría acompañen el proceso. La entidad menciona que no se puede adelantar otro tipo de actividades en tanto no se cuenta con concepto de seguridad favorable y el próximo Comité de Justicia Transicional se realizará en octubre. Sin embargo, dentro de la planeación del equipo étnico de la Subdirección no se tiene priorizado el sujeto durante la vigencia 2021.
Resguardo Quebrada Cañaveral del pueblo Embera Katío del Alto San Jorge y territorio ancestral	2020	La entidad informó que se encontraba haciendo seguimiento a la etapa judicial del proceso de restitución de derechos territoriales, frente al Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería. Teniendo en cuenta la falta de información sobre los predios registrados a favor de terceros que se sobreponen son el territorio solicitado, el despacho judicial requirió nueva información. No se reportaron recursos asignados a este caso para esta vigencia.	La entidad reportó que el sujeto se encuentra en fase de caracterización del daño dentro de la matriz general de la Subdirección. Durante esta vigencia se ejecutaron \$7.5 millones en total, sin embargo, no es claro a qué estuvieron destinados.
Resguardo Quebrada Cañaveral del pueblo Embera Katío del Alto San Jorge y territorio ancestral	Primer Trimestre de 2021	La entidad reportó que el 9 de febrero de 2021, el juzgado resolvió rechazar la demanda porque, a su juicio, no se realizó la identificación detallada de las afectaciones territoriales que exige el numeral 6 del artículo 154 del Decreto 4633 de 2011. La entidad reportó que se encuentra actualizando los documentos para surtir una nueva demanda. Sin embargo, no se reportaron recursos asignados durante esta vigencia, ni tampoco se informó la fecha prevista para la nueva radicación de la demanda.	La entidad no planeó realizar actividades durante esta vigencia. Resaltó que no se cuenta con concepto de seguridad favorable. Señaló que dentro de la planeación del equipo étnico de la subdirección no se tiene priorizado el sujeto para la vigencia 2021. No se reportó la asignación de recursos para esta vigencia.

Fuentes: 1. Reporte de la URT a la Contraloría Delegada para el Posconflicto, con corte marzo 2021 en el marco de la solicitud para el Quinto Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz.
2. Respuesta de la UARIV a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, con radicado No 202171114531782 del 16/07/2021.
3. Reporte de la UARIV a la Contraloría Delegada para el Posconflicto en el marco de la solicitud para el Quinto Informe de Seguimiento, con corte marzo 2021.

Los avances relacionados con los casos de retorno y reubicación de los dos pueblos indígenas priorizados por el Acuerdo de Paz son limitados, teniendo en cuenta que ambos procesos se encuentran en la fase de elaboración de la caracterización del daño y no cuentan con planes de retorno formulados. Pese a que el PMI estipula como meta trazadora 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”, ad portas de la fecha final para el cumplimiento, resultan preocupantes los precarios avances en la formulación de los planes de retorno de las dos comunidades priorizadas.

Los resultados presentados por las entidades frente a los dos casos plantea un escenario desalentador, ya que pese a la seriedad y gravedad de sus situaciones, que condujeron a su priorización en el marco del Acuerdo, aún no se han aprecian avances significativos frente al restablecimiento integral de sus derechos. En este sentido, se reitera la importancia de fortalecer la coordinación entre ambas entidades para lograr, entre otros aspectos, una mayor efectividad en la acción institucional y un aumento de las asignaciones presupuestales para estos componentes.

Análisis de los proyectos de inversión orientados al retorno y la reubicación de los pueblos étnicos.

La Contraloría General de la República en convenio con el Programa Colombia Transforma, realiza actualmente un balance de la inversión en los Decretos Leyes de víctimas durante sus primeros diez años.

Con base en los resultados preliminares del convenio, se presenta un balance de la incorporación de las disposiciones de los Decretos Leyes étnicos, dentro de los proyectos de inversión dirigidos a la población víctima. Se tuvieron en cuenta tres aspectos: i) la incorporación de los lineamientos y disposiciones establecidas dentro de los Decretos Leyes étnicos en los proyectos de inversión asociados a la medida de retorno y reubicación; ii) el análisis de los recursos que de manera específica se han dirigido a la implementación de la política pública de víctimas para la población perteneciente a pueblos y comunidades étnicas; iii) la identificación de metas específicas relacionadas con esta población, previstas en los proyectos de inversión.

De este análisis, se han derivado los siguientes resultados:

Una notable ausencia presupuestal por parte de la mayoría de entidades del SNARIV, las cuales no han aportado recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades relacionadas con retornos y reubicaciones étnicas. Pese a que el SNARIV está compuesto por más de 40 entidades nacionales y territoriales, resulta preocupante que solo 2 de ellas, la UARIV y el DPS, tienen proyectos con recursos orientados al retorno y reubicación étnicos, lo cual es un obstáculo para garantizar la integralidad y el enfoque diferencial de estos procesos.

Entre 2015 y 2020, se identificaron 5 proyectos de inversión [42] asociados al componente de retornos y reubicaciones, a cargo de la UARIV (3) y el DPS (2). Además de la baja participación del total de entidades del SNARIV en la garantía del derecho al retorno de las comunidades étnicas, se encontró que en estos proyectos de inversión los productos y actividades desarrollados presentan una escasa incorporación de los lineamientos establecidos en los Decretos Leyes étnicos asociados al tema de retornos y reubicaciones. En efecto:

[42] Consultoría realizada por Colombia Transforma a la Contraloría General de la República.

- Ningún producto o actividad refleja puntual o explícitamente la inclusión de los lineamientos de los Decretos Leyes. Sin embargo, fueron identificadas tres actividades que si bien responden al lineamiento sobre el “acompañamiento institucional al retorno y la reubicación con enfoque diferencial étnico”, no enuncian de manera detallada cómo se concreta la incorporación del componente étnico.
- Aún cuando la Corte Constitucional ha sido reiterativa en la necesidad de que el acompañamiento al retorno y la reubicación de las comunidades étnicas se realice teniendo como fundamento sus derechos colectivos al territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio, no es posible establecer de qué manera esta directriz está siendo tenida en cuenta dentro de los proyectos de inversión.
- No se hace una mención específica a los espacios de concertación que se deben asegurar en virtud del proceso de retorno y reubicación de población étnica, tanto en el acompañamiento a comunidades, como a hogares.

Los siguientes son los proyectos en los cuáles se encontraron las actividades mencionadas en relación con los procesos de retorno y reubicación étnicos.

Tabla 26. Proyectos de Inversión que orientan recursos al retorno y la reubicación de los pueblos étnicos

N°	Nombre Proyecto	Entidad	Código BPIN
1	Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador a nivel nacional	DPS	2012011000260
2	Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales, a nivel nacional	DPS	2018011000621
3	Prevención atención a la población desplazada nivel nacional	UARIV	2011011000182
4	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	UARIV	2014011000196
5	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	UARIV	2018011000905

Fuente: Consultoría realizada por Colombia Transforma a la Contraloría General de la República.

Ninguno de los dos proyectos del DPS aportó recursos específicos para la población étnica, aun cuando se tenía la oportunidad de realizar la marcación de la categoría “grupos étnicos” en el SPI a partir del 2015. En este sentido, todos los recursos del componente de retornos y reubicaciones destinados a población étnica fueron aportados por la UARIV.

Del total de recursos asignados por los proyectos de inversión, alrededor del 1% se han orientado para la población étnica, tanto en el presupuesto apropiado como en el ejecutado. Además, pese a que los proyectos de la UARIV son los únicos que han aportado recursos, su ejecución es marginal, teniendo en cuenta que llega solo al 6.17% del total de recursos apropiados por los proyectos.

Tabla 27. Relación de recursos totales por entidad dirigidos a la implementación del componente de retornos y reubicaciones con población étnica (2015-2020)

Entidad	Vigente total	Vigente étnicos	% Vigente étnicos	Vigente total obligado	Obligación étnicos	% Obligación étnicos
DPS	\$ 802.960	\$ 0	0,00%	\$ 623.653	\$ 0	0,00%
Unidad para las Víctimas	\$ 159.527	\$ 8.982	5,63%	\$ 122.371	\$ 7.551	6,17%
Total periodo 2015-2020	\$ 962.488	\$ 8.982	0,93%	\$ 746.024	\$ 7.551	1,01%

Fuente: Consultoría realizada por Colombia Transforma a la Contraloría General de la República.

De un total de 147 metas asociadas al componente de retornos y reubicaciones en los proyectos de inversión identificados, solo 2 incluyen de manera específica a la población étnica. Como se detalla en el siguiente cuadro, las metas se clasificaron según la información disponible en el SPI (metas principales, secundarias y de gestión). Se encontró que de las 100 metas principales, ninguna se refiere a los pueblos étnicos, e igual es el caso frente a las 27 de gestión. Frente a las metas que incluyen de manera específica a la población étnica, se identificaron dos metas de indicadores secundarios dentro del proyecto Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional de la UARIV.

Considerando que solo el 1.3% de las metas asociadas al componente de retornos y reubicaciones en los proyectos de inversión, se relacionan con comunidades étnicas, la Comisión reitera lo imperativo de incluir metas específicas que permitan asegurar tanto la planeación como el cumplimiento de acciones para la implementación del enfoque étnico en los instrumentos que operativizan los retornos y reubicaciones en los proyectos de inversión.

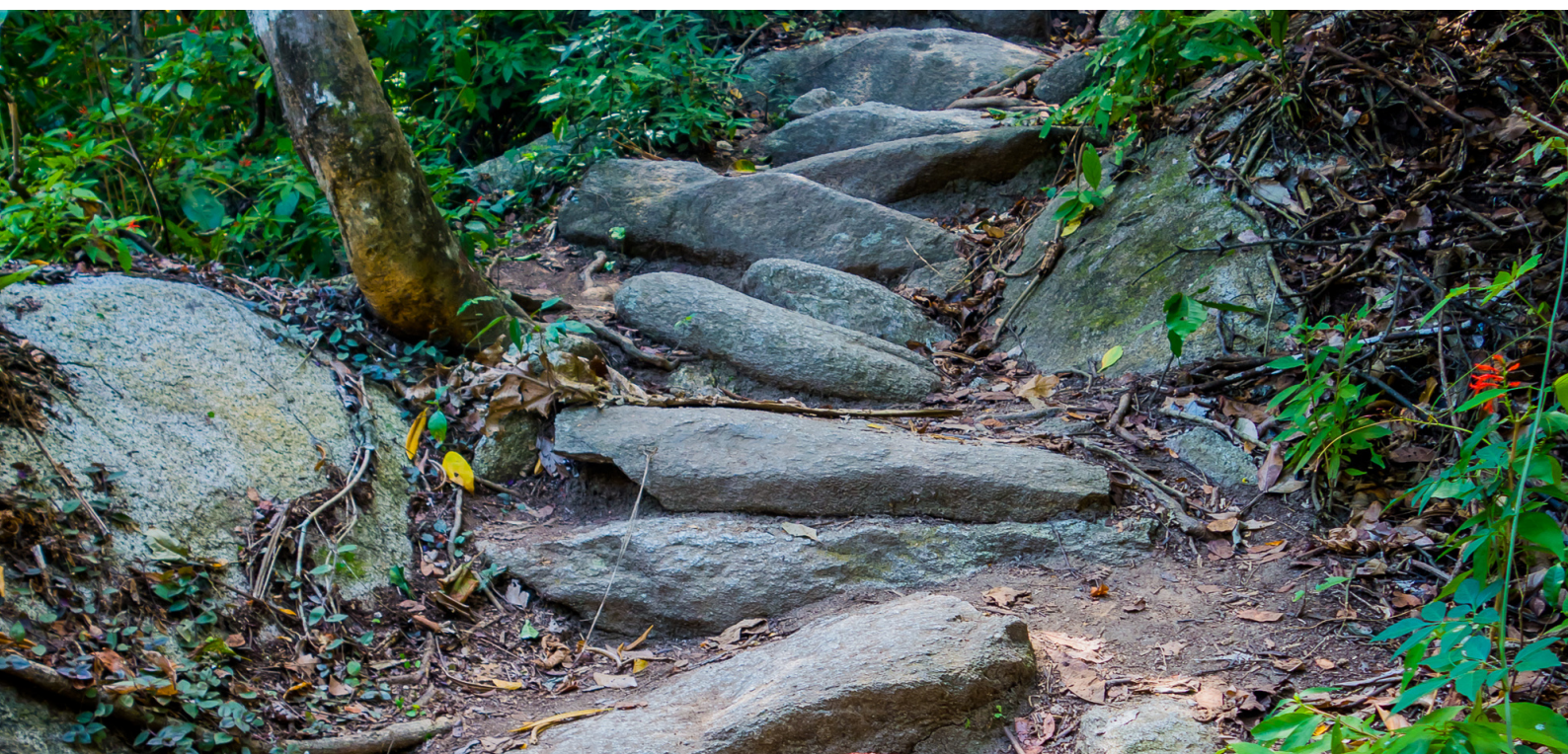


Tabla 28. Relación de metas asociadas al componente de retornos y reubicaciones que incorporan el enfoque étnico

Nombre Proyecto	Vigencia	Cantidad de metas principales	Cantidad de metas principales que incluyen población étnica	Cantidad de metas secundarias	Cantidad de metas secundarias que incluyen población étnica	Cantidad de metas de gestión	Cantidad de metas de gestión que incluyen población étnica
Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzado retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador a nivel nacional (DPS)	2015	5	0	0	0	2	0
	2016	10	0	0	0	2	0
	2017	10	0	0	0	1	0
	2018	10	0	0	0	1	0
Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales, a nivel nacional (DPS)	2019	7	0	3	0	2	0
	2020	7	0	3	0	2	0
Prevención atención a la población desplazada nivel nacional (UARIV)	2015	1	0	0	0	0	0
	2016	1	0	0	0	0	0
	2017	1	0	0	0	0	0
	2018	1	0	0	0	0	0
Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional (UARIV)	2015	6	0	0	0	2	0
	2016	9	0	0	0	3	0
	2017	9	0	1	0	3	0
	2018	9	0	1	0	3	0
Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional (UARIV)	2019	7	0	6	1	3	0
	2020	7	0	6	1	3	0
Total metas por vigencia	2015	12	0	0	0	4	0
	2016	20	0	0	0	5	0
	2017	20	0	1	0	4	0
	2018	20	0	1	0	4	0
	2019	14	0	9	1	5	0
	2020	14	0	9	1	5	0
Total metas periodo 2015-2020		100	0	20	2	27	0

Fuente: Consultoría realizada por Colombia Transforma a la Contraloría General de la República.

RECOMENDACIONES

1. A la UARIV, consultar y/o concertar el Protocolo de Retorno y Reubicación con enfoque étnico con las comunidades indígenas, dando cumplimiento a las disposiciones del Decreto Ley 4633 de 2011 para la inclusión de un enfoque diferencial en el acompañamiento de los procesos de retorno y reubicación.

2. A la UARIV, concertar los planes de retorno y reubicación con las comunidades étnicas, tanto en la etapa de diseño como en la de implementación, en concordancia con el principio de concertación establecido en el Decreto Ley 4633.
3. A la UARIV, acelerar la formulación e implementación de los 215 planes de retorno y reubicación indígenas, en aras de asegurar la superación de la condición de vulnerabilidad y estabilización socio económica de los pueblos indígenas.
4. A la UARIV, optimizar la calidad de la información de seguimiento a los procesos de retorno y reubicación étnicos de tal forma que se garantice transparencia sobre el estado actual de cada caso, diferenciado por pueblo.
5. Al Ministerio de Defensa y demás entidades del SNARIV con responsabilidades en materia de orden público, en coordinación con las autoridades étnicas y sus sistemas propios de protección, reforzar las estrategias para garantizar la seguridad en los territorios de retorno indígenas.
6. A la URT, avanzar en las demandas de restitución de tierras para los pueblo priorizados por el Acuerdo de Paz (Nukak-Maku y Embera Katío del Alto San Jorge) y finalizar los informes de caracterización del afectaciones territoriales.
7. A la UARIV, formular y concertar los planes de retorno de los pueblos priorizados por el Acuerdo de Paz (Nukak-Maku y Embera Katío del Alto San Jorge), lo que permita definir las responsabilidades por parte de las entidades de la SNARIV para garantizar el goce efectivo de sus derechos y la superación de la condición de vulnerabilidad.
8. A la UARIV y URT, mejorar su articulación interinstitucional para atender y acompañar los planes de retorno de los pueblos priorizados por el Acuerdo de Paz.
9. A la UARIV, al DPS y demás entidades SNARIV, incorporar el enfoque étnico en los productos, actividades e indicadores de seguimiento en los proyectos de inversión orientadas al cumplimiento de los planes de retorno y reubicación étnicos .
10. A la UARIV, incrementar las actividades y productos con enfoque étnico derivados de los proyectos de inversión dirigidos al componente de retornos y reubicaciones.
11. A las entidades del SNARIV, aportar recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades en lo relacionado a los planes de retorno y reubicación étnicos.
12. Al DPS, asignar recursos específicos para la población étnica en sus proyectos de inversión dirigidos al componente de retornos y reubicaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- CNTI, 2020. Balance sobre la formalización y acceso a la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas en el año 2020. Recuperado de:
<https://cntindigena.org/documents/Informes/Informe-Balance-sobre-la-formalizacio%CC%81n-ODTPI-8062021.pdf%20>
- CGR, 2019. Informe de auditoría de cumplimiento. Auditoría de cumplimiento a la política de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas en el PND 2014-2018. Agencia Nacional de Tierras (ANT) y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT). Bogotá, diciembre de 2019.
- OCHA, 2021. [En línea]:
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/informe_de_emergencias_humanitarias_reportadas_elc_enero_mayo_2021.pdf Consultado el 28 de junio de 2021.
- OCHA, 2021a. [En línea]:
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/infografia_impacto_y_tendencias_humanitarias_entre_enero_mayo_2021_vf_2.pdf Consultado el 29 de junio de 2021.
- Revista Semana. Indígenas Nukak-Makú acorralados por palma, coca y bandas criminales Por: Tatiana Pardo/Mongabay Latam. 21 de octubre de 2020. En línea:
<https://www.semana.com/actualidad/articulo/indigenas-nukak-maku-acorralados-por-palma-coca-y-bandas-criminales--colombia/56791/> Consultado el 1 de julio de 2021.
- STI-CNTI (10 de julio de 2020) Comunicado a la opinión pública. Política Inconsulta de Catastro Multipropósito y Barrido Predial. Disponible en:
<https://drive.google.com/file/d/1OSOkbvy5IA7iwTJt9fGBZ6PbpqEnbK0/view>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). Segundo Informe al Congreso de la República sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá.
- USAID y FCDS, 2020. BIODIVERSIDAD EN RIESGO.
- Departamento del Guaviare (abril 2019 - marzo 2020). En línea:
<https://storymaps.arcgis.com/stories/5698c83c1ea143c0a4d9472f8adb5bfl> Consultado el 19 de julio de 2021.