



**Informe de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia  
de Restitución de Tierras No. 007 de 2014 y al Auto 025 de 2015  
del Tribunal de Antioquia a Favor del Pueblo Embera Katío del  
Alto Andágueda.**



Fuente: Archivo DP



Fuente: Archivo DP

**Octubre de 2016**

**Contralor General de la República**

Edgardo Maya Villazón

**Procuradora General de la Nación (e)**

Marta Isabel Castañeda

**Defensor del Pueblo**

Carlos Alfonso Negret Mosquera

**Contralor Delegado para el Sector Agropecuario**

Andrés Bernal Morales

**Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario**

**Equipo de Trabajo**

Liliana Patricia Moreno Acevedo

María Carolina Varela Rico

Carol Rojas Duarte

**Procurador Delegado para Asuntos de la Restitución de Tierras**

Germán Robles Espinosa

**Procuraduría Delegada para Asuntos de la Restitución de Tierras**

**Equipo de Trabajo**

Lorena Zabala Alvira

**Defensora Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas**

Nigeria Rentería Lozano

**Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas**

**Equipo de Trabajo**

María Johanna Rodríguez Albarracín

## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	6
1 Estado de cumplimiento de las órdenes de la Sentencia por bloques de derechos....	7
<b>1.1 Salud.....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Infraestructura en salud: Adecuación y dotación del puesto de salud de Aguasal, construcción y dotación de dos puestos de salud –uno para zona 2 y otro para zona 3– y dotación del puesto de salud de Ágüita .....	7
1.1.2 Contratación de personal médico .....	9
1.1.3 Definición y puesta en marcha de brigadas móviles de salud .....	12
1.1.4 Identificación del censo de la población beneficiaria del régimen subsidiado de salud <sup>13</sup>	
1.1.5 Acompañamiento psicosocial a través de los equipos de Unidades Móviles, en el proceso de retorno, reubicación y restablecimiento .....	13
1.1.6 Recomendaciones.....	14
<b>1.2 Vivienda y saneamiento básico .....</b>	<b>14</b>
1.2.1 Construcción de 29 viviendas definitivas; caracterización de necesidades de vivienda en el resguardo .....	16
1.2.2 Acceso a agua potable .....	17
1.2.3 Recomendaciones.....	19
<b>1.3 Seguridad alimentaria y proyectos productivos .....</b>	<b>20</b>
1.3.1 Implementar el programa Familias en Acción para familias que retornaron y que recibieron familias retornadas. ....	21
1.3.2 Inclusión al Programa Familias en su Tierra (FEST) a población retornada.	22
1.3.3 Implementación del Programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA) en todas las comunidades que habitan el resguardo. ....	22
1.3.4 Concertar con las comunidades la identificación de las líneas de inversión de acuerdo a sus usos y costumbres en materia de producción y consumo de alimentos <sup>24</sup>	
1.3.5 Recomendaciones.....	25
<b>1.4 Primera infancia.....</b>	<b>27</b>
1.4.1 Construcción, adecuación y dotación de un Centro de Desarrollo Infantil (CDI), en concertación con las autoridades del resguardo, con cobertura para todo el Resguardo .....	27
1.4.2 Implementación del programa de 0 a siempre .....	27
<b>1.5 Educación .....</b>	<b>28</b>

1.5.1	Construcción de infraestructura educativa, adecuación, dotación y personal para garantizar derecho a la educación en las tres zonas del resguardo .....	28
1.5.2	Capacitación en autoconstrucción de vivienda, producción agropecuaria y promotores de salud .....	29
<b>1.6</b>	<b>Medio ambiente .....</b>	<b>31</b>
1.6.1	Mantener la suspensión de los títulos mineros de terceros ajenos a las comunidades indígenas, hasta tanto no se realicen procesos de consulta previa ....	31
1.6.2	Identificación y destrucción, por parte de la Fuerza Pública, de la maquinaria empleada en proyectos de minería ilegal en el resguardo del Alto Andágueda .....	32
1.6.3	Diagnóstico de los proyectos legales e ilegales de minería, cumplimiento de la normatividad ambiental e impacto de los mismos.....	32
1.6.4	Recomendaciones.....	33
<b>1.7</b>	<b>Garantías para la seguridad y acceso al territorio .....</b>	<b>33</b>
1.7.1	Presentación del plan de protección al territorio y a los indígenas en coordinación con la Fuerza Pública.....	34
1.7.2	Entrega de dotación a la guardia indígena, en concertación con las autoridades del resguardo.....	35
1.7.3	Implementación de jornadas de capacitación sobre auto protección a las autoridades y líderes indígenas.....	36
1.7.4	Análisis y definición de esquemas de seguridad, de casos que se reporten de parte de las autoridades y comunidad indígena, individual y colectivo .....	36
1.7.5	Garantía de protección al territorio indígena y a sus integrantes individual y colectivamente considerados, para la prevención de nuevos hechos generadores de abandono y despojo del territorio .....	36
1.7.6	Definición e implementación de un proceso de capacitación a integrantes de la Fuerza Pública en materia de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) aplicables a grupos étnicos.....	37
1.7.7	Recomendaciones.....	37
<b>1.8</b>	<b>Fortalecimiento organizativo .....</b>	<b>37</b>
1.8.1	Capacitación en SGP y SGR .....	39
1.8.2	Plan de prevención y capacitación en DDHH y DIH a autoridades y comunidades indígenas .....	39
1.8.3	Concertación e implementación de un plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural entre la población retornada y la población receptora de todas las comunidades de las tres zonas del resguardo .....	40
1.8.4	Recomendaciones.....	40
<b>1.9</b>	<b>Conflictos interétnicos: clarificación de linderos del Resguardo del Alto Andágueda y el Consejo Comunitario Mayor de la Opoca – Cocomopoca (Orden Octava) .....</b>	<b>41</b>
1.9.1	Recomendaciones.....	42

## SIGLAS

ANLA:	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
ANM:	Agencia Nacional de Minería
ANT:	Agencia Nacional de Tierras
ASOREWA:	Asociación de Cabildos Indígenas Wounaan, Embera Dovida, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó
CARDER:	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CDI:	Centro de Desarrollo Infantil
CERREM:	Comité Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CGR:	Contraloría General de la República
CODECHOCÓ:	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
COCOMOPOCA:	Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Opoca
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTJT:	Comité Territorial de Justicia Transicional
DP	Defensoría del Pueblo
DPS:	Departamento para la Prosperidad Social
EDA:	Enfermedad Diarréica Aguda
EPS:	Entidad Promotora de Salud
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEST:	Programa Familias en su Tierra
FINDETER:	Financiera del Desarrollo Territorial
FUPAD:	Fundación Panamericana para el Desarrollo
ICA:	Instituto Colombiano Agropecuario
ICANH	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPS:	Instituto Prestador de Salud
IIAP:	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
IRA:	Infección Respiratoria Aguda
MADS:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MEN:	Ministerio de Educación Nacional
ONIC:	Organización Nacional Indígena de Colombia
PDA:	Plan Departamental de Aguas
PGN:	Presupuesto General de la Nación
RESA:	Red de Seguridad Alimentaria
SAN:	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SENA:	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP:	Sistema General de Participación
SGR:	Sistema General de Regalías
UARIV:	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP:	Unidad Nacional de Protección
UPC:	Unidad de Pago por Capitación
URT:	Unidad de Restitución de Tierras

## INTRODUCCIÓN

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

A partir de la expedición de esta sentencia a favor del pueblo Embera Katío del resguardo Tahamí del Alto Andágueda, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, la Procuraduría Delegada para Asuntos de la Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo han adelantado, en ejercicio de sus competencias, el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la misma.

El informe que a continuación se presenta hace parte del ejercicio continuo de seguimiento a la situación de los indígenas Embera Katío. Éste contiene el estado actual de las diferentes órdenes y una serie de recomendaciones para la coordinación y articulación de las entidades con competencia en la mencionada sentencia, así como sugerencias para la definición de acciones y compromisos para el cumplimiento de la misma.

Es importante mencionar que el pasado siete de octubre la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República convocaron a una mesa de seguimiento en la ciudad de Bogotá en la que participaron 17 entidades e instituciones<sup>1</sup>, incluidas la Alcaldía de Bagadó, la empresa Aguas del Chocó, la EPS Barrios Unidos y la IPS Santa. Esta mesa permitió recibir información actualizada de las entidades participantes para consolidar este tercer informe que se presenta al Tribunal.

Actualmente la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), junto con entidades de Antioquia y Bogotá, prepara el retorno de 60 familias desplazadas en Bogotá y 58 desplazadas en Medellín. Evaluar el cumplimiento de la Sentencia y las condiciones para garantizar la dignidad para este retorno es pues, un asunto prioritario.

---

<sup>1</sup> Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Cultura, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, Departamento para la Prosperidad Social, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Tierras, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Banco Agrario, Policía Nacional, Alcaldía de Bagadó, Aguas de Chocó, EPS Barrios Unidos, IPS Santa.

# 1 Estado de cumplimiento de las órdenes de la Sentencia por bloques de derechos<sup>2</sup>

## 1.1 Salud

Las deficiencias del servicio de salud constituyen una de las principales barreras que enfrentan las comunidades del Alto Andágueda para el goce efectivo de sus derechos. En la actualidad, en el resguardo el servicio de salud sólo es prestado de manera permanente en la comunidad de Aguasal (zona 1), en tanto que las otras 33 comunidades del resguardo sólo reciben atención esporádica.

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

No existen cifras oficiales confiables sobre los niveles de morbilidad y mortalidad en el resguardo, pues las entidades se limitan a registrar los casos conocidos por los prestadores del servicio y éstos no tienen presencia en todo el territorio. Por su parte, las autoridades indígenas afirman que el número de muertes de niños es muy superior al que manejan las entidades y dicen estar recogiendo esta información, pero no cuentan con ninguna asistencia o acompañamiento técnico para garantizar la fiabilidad de la información. A su vez, las entidades de salud responsabilizan a las autoridades indígenas por este vacío de información.

El acceso al servicio de salud en el resguardo es muy limitado: sólo hay un médico para atender a los casi 6.400 afiliados al régimen subsidiado; las jornadas de vacunación no se realizan con la periodicidad requerida (para 2016 el servicio sólo fue contratado entre abril y diciembre) y sólo hay infraestructura adecuada para la prestación del servicio en zona 1. Adicionalmente, la precariedad de las condiciones de vivienda y saneamiento básico incide en la prevalencia de enfermedades que se suman a la desnutrición que padece toda la población y en especial la infantil.

### 1.1.1 Infraestructura en salud: Adecuación y dotación del puesto de salud de Aguasal, construcción y dotación de dos puestos de salud –uno para zona 2 y otro para zona 3– y dotación del puesto de salud de Ágüita

*Entidades responsables:* Ministerio de Salud y Protección Social, Gobernación del Chocó, Secretaría de Salud Departamental del Chocó, Alcaldía de Bagadó

---

<sup>2</sup> Para los fines pertinentes, se anexan en un CD las respuestas de las entidades a los requerimientos de información realizados

*Recursos invertidos:* Aunque Ministerio de Salud y Gobernación del Chocó afirman tener recursos disponibles para el cumplimiento de esta orden, hasta el momento no se han invertido ni se ha cumplido lo ordenado

En los espacios de articulación interinstitucional, se acordó que la Alcaldía de Bagadó se responsabilizaría del diseño de los puestos de salud, el Ministerio de Salud aportaría los recursos para la construcción de uno de los puestos de salud y la Gobernación aportaría el resto con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). El cumplimiento de la orden se encuentra estancado en la fase de diseño, la cual se ha desarrollado de la siguiente manera:

- **22 de julio de 2015:** Alcaldía de Bagadó (anterior) entregó el proyecto a la secretaría de salud departamental. Ésta dice que fue entregado incompleto
- **27 de noviembre de 2015:** Después de solicitar numerosos ajustes, la secretaría de salud departamental emitió "concepto técnico de diseño arquitectónico y de viabilidad técnica de red de servicios" del proyecto
- **30 de noviembre de 2015:** El proyecto, por un valor de \$7.724.851, fue remitido a la secretaría de planeación departamental para evaluación de requisitos para proyectos a financiar por el SGR
- **12 de diciembre de 2015:** El proyecto fue radicado por la secretaría de salud en el Ministerio de Salud y Protección Social para su evaluación
- **15 de febrero de 2016:** El Ministerio de Salud emite concepto de "técnicamente inviable" al proyecto por varias razones, la principal de ellas, el presupuesto excesivamente alto del proyecto
- **18 de mayo de 2016:** La Secretaría Departamental de Salud dirige oficio al doctor Augusto Ardila de la Subdirección de Infraestructura del Ministerio de Salud, solicitándole asistencia técnica para la formulación del proyecto de puestos de salud.
- **4 de agosto de 2016:** Reunión en Quibdó de asistencia técnica del Ministerio de Salud a la Secretaría de Salud Departamental del Chocó y la Secretaría de Planeación Municipal de Bagadó. Se acordó construir los puestos de salud en concreto. La alcaldía se comprometió a entregar el proyecto ajustado con presupuesto de transporte diferenciado para ver cuál es la mejor opción entre transporte a lomo de mula y transporte helicoporado. La alcaldía de Bagadó se comprometió a entregar el proyecto ajustado mes y medio después.
- **7 de octubre de 2016:** Mesa de Seguimiento a la Sentencia 007 de 2014, convocada por los organismos de control. Ministerio de Salud informa que no ha recibido el proyecto ajustado

Son varios los problemas que pueden identificarse en el estancamiento de esta orden:

En primer lugar, se evidencia una gran dificultad en los procesos de articulación nación-territorio y departamento-municipio. El Ministerio de Salud y Protección Social, como órgano rector de la política y como última instancia de evaluación técnica del proyecto, es el llamado a liderar este proceso, sobre todo teniendo en



cuenta la debilidad técnica en el nivel territorial. La asistencia técnica brindada por el Ministerio en agosto de 2016 fue muy importante para destrabar el proceso, pero no se puede dejar de mencionar su falta de oportunidad, pues pasaron casi tres meses para que la entidad respondiera satisfactoriamente a la solicitud realizada por la Secretaría de Salud Departamental.

En segundo lugar, dado que en el nivel municipal no hay profesionales especializados en el tema, mientras que en el departamental sí se cuenta con profesionales expertos en infraestructura en salud, sería deseable que la responsabilidad de los diseños fuera compartida por la Alcaldía del municipio y la Secretaría de Salud Departamental, de manera que los ajustes al proyecto respondan a los requerimientos técnicos y presupuestales del Ministerio y así pueda ser aprobado en un corto plazo. Es de señalar que la Alcaldía ya está incumpliendo con el plazo acordado para entregar los diseños ajustados.

Por último, en el seguimiento realizado se ha encontrado que en todas las entidades con responsabilidad en la orden se ha extendido el malentendido de que lo ordenado es la construcción de tres puestos de salud y no de dos, como efectivamente lo establece la Sentencia. Este malentendido implica que cualquier presupuesto que se hace del proyecto exceda en, al menos, un 30% del costo que debería tener en cuanto a infraestructura. La Sentencia es clara al ordenar la construcción de un puesto en zona 2 y un puesto en zona 3, a lo cual se suma la adecuación del puesto de salud que ya existe en la comunidad de Aguasal (zona 1). Los órganos de control no tienen conocimiento de ningún concepto técnico en donde se haya establecido la necesidad de reemplazar totalmente la edificación en donde actualmente opera el puesto de salud de Aguasal.

#### 1.1.2 Contratación de personal médico

*Entidades responsables:* Ministerio de Salud, Secretaría de Salud Departamental del Chocó, EPS Barrios Unidos, IPS Santa

*Recursos invertidos:* La EPS Barrios Unidos tiene 6.367 afiliados del resguardo. De acuerdo con el Artículo 16 de la Resolución 5593 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad de Pago por Capitación (UPC) para municipios de especial dispersión geográfica<sup>3</sup> tiene un valor de \$708.505. Lo cual indicaría que, por concepto de UPC, la EPS estaría recibiendo \$4.511.051.335 para 2016. No obstante, en la última mesa de seguimiento realizada por los organismos de control, la representante de la EPS afirmó estar recibiendo \$19.425 por persona al mes, lo cual representaría \$1.484.147.700 al año. La Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario remitirá este caso a la Contraloría

---

<sup>3</sup> En el anexo de la resolución se enumeran los municipios que se incluyen en esta categoría, dentro de los cuales se encuentra Bagadó.

Delegada para el Sector Social con el fin de establecer la verdadera situación financiera de la EPS y la IPS, y la forma en que se están invirtiendo los recursos recibidos.

De acuerdo con la información contractual suministrada por la EPS Barrios Unidos, la contratación de servicios de salud para el resguardo del Alto Andágueda en 2016 se hizo de la siguiente manera:

**Tabla 1**  
**Contratación de servicios de salud para el resguardo Alto Andágueda 2016**

Servicios contratados	Contratista	Valor del contrato	Vigencia del contrato
- Medicina general - Odontología general - Laboratorio clínico - Toma de muestras de laboratorio	IPS Santa	\$316.893.612	Abr-Dic 2016
- Laboratorio clínico - Controles de crecimiento y desarrollo para niños y jóvenes - Labores de prevención para embarazadas y adultos mayores - Detección temprana de cáncer de cuello uterino y alteraciones visuales - Prevención en salud bucal - Planificación familiar	IPS Santa	\$277.896.055	Abr-Dic 2016
- Servicio farmacéutico	Droguería Anyelo	\$222.736.028	Feb-Dic 2016
- Transporte fluvial Bagadó-Quibdó-Bagadó	Isaías Prado Quinto	\$30.000.000	Ene-Dic 2016
- Vacunación <sup>4</sup>	IPS Unisanar	\$90.710.786	Abr-Dic 2016
- Transporte Terrestre Yuto (Atrato)-Quibdó	IPS Unisanar	\$50.000.000	Abr-Dic 2016
- Medicina general - Pediatría general - Obstetricia - Urgencias - Servicio farmacéutico	IPS Unisanar*	\$139.852.555	Abr-Dic 2016
- Laboratorio clínico - Acciones de prevención de cáncer uterino y salud bucal - Planificación familiar - Controles de crecimiento y desarrollo para niños y jóvenes - Servicio farmacéutico	IPS Unisanar*	\$83.722.380	Abr-Dic 2016
<b>Valor total contratado</b>		<b>\$1.121.100.630</b>	

\* Servicios únicamente en cabecera municipal

**Fuente:** CGR con información suministrada por la EPS Barrios Unidos

<sup>4</sup> El contrato cubre 7.829 afiliados, por lo que se presume que incluye comunidades por fuera del resguardo

Como se observa en la Tabla 2, los servicios de salud en el resguardo son contratados con la IPS Santa<sup>5</sup>, entidad que recibe \$594.789.667 para atender a 6.367 afiliados del resguardo entre abril y diciembre de 2016 (\$74 millones mensuales en promedio). Con estos recursos, la IPS Santa ha establecido en el resguardo la oferta de servicios de salud que se presenta en la Tabla 3, de donde preocupa especialmente que solamente hay un médico contratado para atender a toda la población del resguardo, situación que se agrava cuando el profesional se encuentra en su período de descanso, ya que no es reemplazado durante esos días. Por otra parte, es de resaltar que las distancias entre comunidades y las características del terreno (trochas estrechas y fangosas, geografía extremadamente quebrada, lluvia persistente) suponen varias horas de camino entre una comunidad y otra, lo cual hace virtualmente imposible que un solo médico atienda a toda la población bajo un modelo de atención extramural, aunque éste fuera establecido. En sentido inverso, esas mismas condiciones del terreno hacen muy difícil, cuando no imposible, que las personas de otras comunidades, y en especial las que tienen problemas de salud, se desplacen hasta el puesto de salud ubicado en Aguasal.

**Tabla 2**  
**Recursos disponibles para la atención en salud en el resguardo Alto Andágueda**

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

**Fuente:** CGR con datos de IPS Santa

Un factor agravante de esta situación es que la IPS Santa no cuenta con ninguna clase de servicio de ambulancia que permita el traslado de los enfermos de mayor

<sup>5</sup> La IPS Santa presta los servicios de salud en el resguardo del Alto Andágueda desde abril de 2016, luego de que las autoridades indígenas interpusieron una acción de tutela para exigir que dicha entidad fuera contratada por el EPS Barrios Unidos, en lugar de la IPS Unisanar, entidad que prestó los servicios de salud en el resguardo durante 2015. Es de anotar que de acuerdo con el fallo de tutela, el traslado debía realizarse a partir de enero de 2016, pero la EPS Barrios Unidos sólo contrató a la IPS Santa a partir de abril de 2016 y no presenta evidencia de contratación de servicios de salud con ninguna entidad entre enero y marzo, por lo que es de suponer que durante esos meses no hubo ninguna clase de atención médica en el resguardo.

complejidad hacia las cabeceras municipales en donde puedan recibir una atención más especializada. En esas condiciones, son los mismos parientes y vecinos de las comunidades quienes se turnan para cargar a hombros a los enfermos en el intento de salvarles la vida. Por su parte, la EPS Barrios Unidos ha contratado el servicio de transporte desde la cabecera municipal de Bagadó hasta Quibdó,<sup>6</sup> lo cual supone que los enfermos lleguen por sus propios medios hasta la cabecera, cuando lo cierto es que muchos salen por Santa Cecilia (Risaralda) para ser atendidos en Pueblo Rico, pues no existe camino terrestre para salir del resguardo hacia la cabecera de Bagadó.

### 1.1.3 Definición y puesta en marcha de brigadas móviles de salud

*Entidades responsables:* Ministerio de Salud, Secretaría de Salud Departamental del Chocó, EPS Barrios Unidos, IPS Santa, Cabildos Mayores de las tres zonas del resguardo

*Recursos invertidos:* Desde que la Sentencia 007 de 2014 entró en vigencia, se han realizado tres brigadas móviles de salud, así:

**Tabla 3**  
**Brigadas Móviles de Salud Resguardo del Alto Andágueda 2015-2016**

Entidad financiadora	Operador	Fecha	Recursos invertidos
Ministerio de Salud y Protección Social	Hospital Ismael Roldán	Abril de 2015	No informa
Secretaría de Salud Departamental	IPS Unisanar	5 al 22 de diciembre de 2015	\$518.500.000
Ministerio de Salud y Protección Social	Hospital Ismael Roldán	21 al 29 de junio de 2016	\$381.601.000

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

A finales de 2015 las entidades responsables de garantizar la atención en salud de las comunidades acordaron que en 2016 se harían 4 de estas brigadas móviles, compromiso que no se ha cumplido, pues a la fecha (octubre de 2016) sólo se ha realizado una (junio de 2016).

La primera de estas brigadas (abril de 2015), en respuesta a una emergencia humanitaria, tuvo lugar en varios municipios del Chocó y, por problemas de orden público de ese momento, no cubrió todas las zonas del resguardo del Alto Andágueda.

La segunda (diciembre de 2015) es reconocida por las comunidades y sus autoridades propias, como la más adecuada a las necesidades de la población. Cubrió todas las comunidades del resguardo y contó con una misión helicoportada

---

<sup>6</sup> Transporte fluvial desde Bagadó hasta Yuto y terrestre desde allí hasta Quibdó

que permitió el traslado de enfermos de gravedad a hospitales; fue operada por la IPS Unisanar, que en ese momento era quien prestaba los servicios de salud en el resguardo.

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

#### 1.1.4 Identificación del censo de la población beneficiaria del régimen subsidiado de salud

*Entidades responsables:* Ministerio de Salud, Alcaldía de Bagadó, EPS Barrios Unidos, Cabildos Mayores de las tres zonas del resguardo

*Recursos invertidos:* Ninguna entidad ha reportado inversión de recursos en esta acción

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

Por otra parte, por disposición del Ministerio de Salud y Protección Social y hasta tanto no cumpla con una serie de requisitos que esa entidad le ha exigido, actualmente la EPS Barrios Unidos se encuentra inhabilitada para realizar nuevas afiliaciones, lo cual afectaría tanto a la población sin identificar mencionada arriba como a las familias que retornarán al resguardo en los próximos meses, desde Bogotá y Medellín. Frente a esta situación, la EPS Barrios Unidos informó en la Mesa de Seguimiento realizada por los entes de control que los nuevos usuarios serán afiliados a la EPS Comfachocó, desde la cual se trasladarán posteriormente a la EPS Barrios Unidos, una vez ésta sea habilitada nuevamente por el Ministerio.

#### 1.1.5 Acompañamiento psicosocial a través de los equipos de Unidades Móviles, en el proceso de retorno, reubicación y restablecimiento

*Entidades responsables:* ICBF

*Recursos invertidos:* Para la vigencia 2015: \$32.534.839  
Para la vigencia 2016: \$211.429.550

Entre 2013 y el 2015 el ICBF realizó 7 ingresos al resguardo con participación de equipos multidisciplinarios conformados por profesionales en las áreas de: trabajo social, psicología, nutrición, enfermería, sociología, derecho, artes plásticas y agronomía.

En diciembre de 2015, las Unidades móviles brindaron atención psicosocial a las comunidades de Cascajero, Alto Muindó, Paságueda, Pesacadito, Brisas y Conondo pertenecientes a la zona 2, y Vivícora, Limón, La Esperanza, Santa Isabel, Mutatá y Alto Palmira pertenecientes a la zona 3.

A principios de 2016 se iba a brindar atención, pero las comunidades pidieron que no ingresaran al resguardo ya que estaban en actividades propias. Además de esto, el ICBF reporta otros inconvenientes en la prestación del servicio como la agresión a profesionales, el cobro por el acompañamiento de la guardia indígena, cambios intempestivos en el valor de transporte en mula y, en una ocasión, agresión a las profesionales por parte de un hombre indígena en estado de embriaguez.

#### 1.1.6 Recomendaciones

Teniendo en cuenta la falta de capacidad técnica en la administración municipal de Bagadó, se recomienda vincular al compromiso de diseño de los puestos de salud a la Secretaría de Salud Departamental.

Dada la dispersión de las comunidades en el resguardo, se recomienda implementar un modelo de atención en salud centrado en la atención extramural y con participación de los agentes tradicionales de la salud en el territorio: jaibanás y parteras.

Se requiere una nueva jornada de identificación para garantizar la afiliación en salud de toda la población, para ello es preciso que la alcaldía de Bagadó coordine con la Registraduría Nacional y la EPS Barrios Unidos una jornada de registro en el resguardo.

## 1.2 **Vivienda y saneamiento básico**

La orden de construcción de viviendas para la población retornada era prioritaria por la precariedad de las condiciones de habitación imperantes en el resguardo. Sin embargo hasta el momento no ha sido cumplida, principalmente por las demoras en los trámites internos del Banco Agrario. Este problema no es exclusivo de la

Sentencia del Alto Andágueda, ni de las víctimas étnicas, sino que afecta de manera estructural a toda la población víctima, incluyendo a la cubierta por la Ley 1448 de 2011. Así quedó en evidencia en la audiencia que tuvo lugar el 12 de octubre de 2016 en el Tribunal Superior de Antioquia, a donde fueron convocados los más altos funcionarios del Banco Agrario, la URT y los ministerios de Agricultura, Vivienda y Hacienda. Para destrabar los procesos, en la audiencia se llegó a cuatro acuerdos:

1. Por el Banco Agrario, la presentación de una reforma estructural normativa para la política pública de vivienda rural, a cargo del vice ministro de Desarrollo Rural, con el fin de adecuar la norma jurídica a una verdadera ruta diferenciada para el tema de restitución de tierras Ley 1448 de 2011.
2. Como medida urgente la presentación de un Plan de Choque por parte de Banco Agrario en cabeza del vicepresidente jurídico del Banco Agrario. El cual deberá ser remitido a la Procuraduría Delegada para su efectivo control y seguimiento; dentro del cual se anunció contemplar ajuste al manual de contratación que permita garantizar la aplicación de los subsidios de vivienda de una manera expedita y eficiente. Para este compromiso se acordó llevar a cabo seguimiento mensual al referido plan por el Ministerio y la Procuraduría Delegada en Restitución de Tierras.
3. A su turno el Director Nacional de la Unidad de Restitución de Tierras se comprometió adelantar de manera oportuna la postulación de las víctimas ante la autoridad competente para los subsidios de vivienda de conformidad con los fallos proferidos por el H. Tribunal.
4. Se conformó una mesa técnica para el seguimiento y cumplimiento de la orden conformada por el Delegado Nacional para la Restitución, el Director nacional de la URT, el ministerio de Agricultura en cabeza del vice ministro de Desarrollo Rural, el Delegado de la Presidencia de la República y el Gerente Nacional del Banco Agrario.

Estas medidas, en principio, permitirían hacer más fluidos los procesos de adjudicación de viviendas a la población víctima y deberían estar acompañados de un proceso de concertación con las comunidades, que garantice la pertinencia cultural y física de los proyectos. No sobra recordar que en los próximos meses retornarán al resguardo del Alto Andágueda 118 familias procedentes de Bogotá y Medellín que requerirán la gestión de un nuevo proyecto de vivienda para el resguardo, sin mencionar que las necesidades de vivienda en el resguardo, tal como empieza a mostrar el diagnóstico adelantado por la UARIV con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), van mucho más allá de la población retornada.

En cuanto al saneamiento básico, a pesar de que la falta de acceso a agua potable es una de las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil en el resguardo, este aspecto no está consignado explícitamente en ninguna de las órdenes de la Sentencia. No obstante, la Empresa Aguas del Chocó y el Plan Departamental de Aguas (PDA) adelantan actualmente dos proyectos –uno de soluciones alternativas y otro de soluciones definitivas– que beneficiarían 10 comunidades del resguardo.

Sin embargo, como se explica en este capítulo, ambos proyectos presentan problemas en su formulación y ejecución.

#### 1.2.1 Construcción de 29 viviendas definitivas; caracterización de necesidades de vivienda en el resguardo

*Entidades responsables:* Banco Agrario, UARIV

*Recursos invertidos:* Aunque el tribunal ordenó la construcción de 29 viviendas, se logró gestionar recursos para 57 viviendas que se financiarán así: por parte del Banco Agrario \$872.151.300 y por parte del Distrito Capital \$581.434.200, para un total de \$1.453.585.500. Hasta el momento se ha dado viabilidad a 51 viviendas, cuyo valor es \$1.300.576.500. Los recursos aún no han sido transferidos por el Banco Agrario al operador del proyecto (Diócesis de Istmina)

En cuanto a la caracterización de necesidades de vivienda de la población del resguardo ordenada en el Auto 025 de 2015, la UARIV celebró un convenio con FUPAD por \$93.867.200

Aunque ya hay recursos disponibles, la primera de estas órdenes no se ha cumplido, por un lado, porque no se concertó oportunamente con las comunidades quién iba a ser el operador del proyecto, lo cual generó un retraso en la contratación y, por otro lado, porque la documentación solicitada por el Banco Agrario a las familias beneficiarias ha hecho muy dispendioso el trámite.

El 6 de julio se otorgó viabilidad para 51 hogares, quedando pendientes 6 hogares que aún no terminan de cumplir con la documentación requerida. En respuesta a la CGR, el Banco Agrario informó el 14 de julio de 2016 que para hacer el primer desembolso, correspondiente al 50% de proyecto, la gerencia integral debe actualizar las pólizas de cumplimiento, y suscribir los contratos de interventoría, ejecutor de obra y trabajo social. El 5 de octubre de 2016 el Banco Agrario se reunió con la Diócesis de Istmina y acordaron que esta última radicaría todos los documentos, incluido contratista y póliza a más tardar el 7 de octubre, compromiso que fue cumplido el 6 de octubre.

Según lo manifestado por el Banco Agrario en la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control, si se logra hacer el giro del 50% del valor del proyecto en octubre (condición para dar comienzo a la construcción), la primera semana de noviembre de 2016 se realizaría una reunión en Bagadó con autoridades del municipio y el operador del proyecto para definir el cronograma y la ruta de trabajo.

Por otra parte, la UARIV, en convenio con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) ha avanzado en la caracterización de las necesidades de vivienda, aunque este trabajo sólo se ha culminado en la zona 3 del resguardo.



### 1.2.2 Acceso a agua potable

*Entidades responsables:* Viceministerio de Aguas, Empresa Aguas del Chocó, Plan Departamental de Aguas del Chocó

*Recursos invertidos:* Proyecto de soluciones alternativas: El valor total del proyecto es de \$6.938.714.850 y cubre un total de 4.000 viviendas en doce municipios del departamento. Teniendo en cuenta que en el Alto Andágueda se beneficiarán 269 viviendas, la inversión en el resguardo sería de \$46.662.857, es decir, \$173.468 por vivienda<sup>7</sup>. La empresa operadora estima que la vida útil de los filtros instalados es de cinco años.

Proyecto de soluciones definitivas: La Unión Temporal 90 comunidades (entre las que se incluyen 5 comunidades del Alto Andágueda), contratada por la empresa Aguas del Chocó, realizó estudios definitivos para sistemas de acueducto y alcantarillado de 98 comunidades del departamento, por un valor de \$3.012.288.000

El proyecto de soluciones alternativas cubre a 30 comunidades del departamento, cinco de ellas del Alto Andágueda. El proyecto instalará un sistema de recolección de aguas lluvias que serán potabilizadas con un filtro conectado a una tubería que entrará directamente a las casas de los beneficiarios. Este proyecto ha tenido problemas en su ejecución pues en su formulación se estableció una cofinanciación de parte de las comunidades que no fue adecuadamente concertada con ellas. Además, el proyecto recibió concepto técnico negativo por parte del Viceministerio de Aguas por plantear soluciones individuales en comunidades nucleadas, a pesar de lo cual fue aprobado en el OCAD y se encuentra en ejecución.

De acuerdo con el contrato suscrito con el operador, el proyecto debía terminarse en octubre 2016, llevando agua potable a 269 viviendas, de las cinco comunidades seleccionadas: Iracal, Paságueda, Alto Brisa, Cascajero y Pescadito.<sup>8</sup> Sin embargo, el proyecto no ha sido terminado y se encuentra estancado pues la interventoría del mismo no aprobó la calidad de la madera empleada en las estructuras que sostendrán los tanques que recogerán el agua lluvia. Este problema se origina en la situación reportada por la CGR al Tribunal Superior de Antioquia en el informe entregado en febrero del presente año, donde se explicó que el Viceministerio de Aguas emitió, en reiteradas ocasiones, concepto negativo del proyecto, por varias razones:

---

<sup>7</sup> Es de señalar que ante esta forma de calcular los costos por vivienda beneficiada, los funcionarios aclaran que, en casos de difícil acceso como el del Alto Andágueda, los costos de transporte de materiales aumentan significativamente la instalación del sistema.

<sup>8</sup> Todas estas comunidades pertenecen a la zona 2 y fueron seleccionadas por sus altos índices de mortalidad infantil.

- No se presentó un estudio de alternativas que tomara en consideración la posibilidad de soluciones colectivas, teniendo en cuenta que las viviendas de las comunidades seleccionadas no estaban dispersas, como plantea el proyecto, sino que se trata de poblados nucleados.
- No se hizo identificación plena de los beneficiarios ni se cruzó esta información con los censos realizados por la Unidad de Víctimas, ni con los beneficiarios de otros proyectos de filtros adelantados por la Secretaría departamental de Salud, el DPS y la Fundación Oxfam
- El Viceministerio solicitó reiteradamente los compromisos de cada beneficiario en cuanto a los módulos de madera que, en principio, harían parte de la cofinanciación de parte de las comunidades. Posteriormente, en terreno, se evidenció que el proyecto no había sido socializado con las comunidades ni éstas contaban con los recursos requeridos para los módulos de madera, con lo cual el proyecto quedó desfinanciado en más de 2.000 millones de pesos
- Aunque Aguas del Chocó buscó subsanar lo anterior disponiendo de aproximadamente \$1.500 millones, el proyecto siguió desfinanciado en más de \$600 millones

**Proyecto de soluciones alternativas de agua potable (estructura inconclusa),  
comunidad Alto Brisa**



**Foto:** CGR, 2016

La Unión Temporal Filtros del Chocó, ejecutora del proyecto, creyó resolver este último problema acordando con las comunidades un pago irrisorio por cada madero requerido para las estructuras; en consecuencia, las comunidades entregaron una madera de calidad correspondiente al valor recibido e inadecuada a las exigencias del proyecto, situación que evidenció el interventor. Por esta razón, se requiere reemplazar la madera que no sirve para lo cual la empresa Aguas del Chocó se encuentra gestionando, a través de la gobernación, recursos de regalías. Esto implica que el proyecto tendrá un costo superior al establecido inicialmente (aún no se sabe en qué monto) y su finalización está en veremos pues dichos recursos aún no han sido aprobados. Esta situación reviste especial gravedad por la incidencia del problema de agua potable en las condiciones de salud de estas comunidades y por tener su origen en la falta de concertación con las comunidades.

El segundo proyecto adelantado por la Gobernación es la construcción de sistemas convencionales de acueducto y alcantarillado para 90 comunidades del departamento, cinco de ellas pertenecientes al resguardo del Alto Andágueda: Cevedé, Aguasal, Conondo, Curripipí y Cuajandó.

Este proyecto finalizó la etapa de estudios definitivos a través de un contrato celebrado entre la empresa Aguas del Chocó y la Unión Temporal 90 comunidades, por un valor de \$3.012.288.000 provenientes del SGR, cuyo resultado está siendo cuestionado por Aguas del Chocó, por fallas y/o vacíos técnicos que se están revisando antes de seguir adelante con la fase de diseños. No es claro, hasta qué punto las falencias en los estudios definitivos obliguen a tener que repetirlo, con la correspondiente pérdida de recursos. Por lo anterior, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario remitirá este caso al Grupo de Regalías de la Contraloría General de la República, para que evalúe la inversión de estos recursos.

Por otra parte, Aguas del Chocó ha destinado \$400.000.000 millones adicionales del PDA para realizar los diseños de los acueductos para las cinco comunidades del Alto Andágueda seleccionadas. El Viceministerio de Aguas cuestionó esta decisión en la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control, pues, en su criterio, dichos diseños tenían que incluirse en el contrato de estudios definitivos y los recursos del PDA no pueden invertirse en consultorías, sino en la ejecución de los proyectos. La CGR pudo constatar que el contrato de los estudios definitivos no incluyó dentro los productos los diseños de los acueductos.

### 1.2.3 Recomendaciones

En el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) celebrado en septiembre de 2016, el Banco Agrario manifestó no tener recursos disponibles para un nuevo proyecto de vivienda para la población que retornará en los próximos meses al resguardo del Alto Andágueda. En ese sentido, puede ser de ayuda que el Honorable Tribunal emita una orden en ese sentido, ya que las familias que retornarán serán recibidas por familiares por lo cual vivirán en condiciones de hacinamiento hasta tanto no se satisfagan sus necesidades de vivienda.

El acceso a agua potable es fundamental para superar las enfermedades con mayor incidencia en el resguardo, en especial en la población infantil, por tal razón se recomienda al Honorable Tribunal que imparta órdenes dirigidas a garantizar el acceso de agua potable. En el resguardo se han realizado numerosas intervenciones que han suministrado filtros a las familias, sin que esto mejore las condiciones de acceso a agua potable, pues no son utilizados por falta de adecuación a sus prácticas culturales. Por ello las acciones a realizar deben incluir proyectos mediante proyectos de largo plazo y sostenibles en el contexto de las comunidades.

### **1.3 Seguridad alimentaria y proyectos productivos**

De acuerdo con la política pública de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), ésta es “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”.<sup>9</sup>

El anexo étnico del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019<sup>10</sup>, en cuya elaboración participaron líderes de pueblos indígenas de todo el país, señala como elementos fundamentales de la SAN en pueblos indígenas, “el principio de las cosmovisiones indígenas ancestrales según el cual ser humano y naturaleza hacen parte de un todo o unidad espiritual [...] y la filosofía del “buen vivir”, o vivir en armonía con la Ley de Origen o Ley Mayor de la naturaleza”.<sup>11</sup> Sin embargo, los problemas de acceso a una alimentación adecuada, tanto desde el punto de vista nutricional como cultural, son una constante en muchas comunidades indígenas, situación que tiene múltiples causas: despojo material y simbólico del territorio, confinamiento, abandono estatal o bien inadecuación de las intervenciones estatales, deterioro ambiental, entre otros.

Junto con la atención en salud, uno de los aspectos más críticos de la situación de las comunidades Embera Katío del Alto Andágueda es la incapacidad para autosatisfacer sus necesidades de alimentación y la consecuente dependencia de la asistencia alimentaria que prestan las entidades. Tradicionalmente, estas comunidades practicaban una agricultura itinerante con cultivos de plátano (primitivo), maíz y chontaduro, entre otros, que complementaban con actividades de caza y pesca. En la actualidad, estas prácticas se mantienen de manera marginal y se suman a la práctica de minería artesanal a través del sistema de barequeo y la recolección de café en época de cosecha en municipios cercanos; estas últimas les permiten disponer de dinero para la compra de alimentos, lo cual ha generado cambios en la dieta de las comunidades.

---

<sup>9</sup> Documento CONPES 113, 2008, p. 27

<sup>10</sup> Ministerio de Salud y Protección Social y FAO, 2015. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. Anexo Étnico*. FAO Colombia.

<sup>11</sup> *Ibíd*em, p. 19

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

La inseguridad alimentaria y nutricional que afecta a estas comunidades tiene, entonces, una causalidad multidimensional que abarca desde aspectos ambientales hasta aspectos socioculturales que fueron considerados en el Artículo 3 del Decreto Ley 4633 de 2011, en donde se establece que “para los pueblos indígenas el territorio es víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra”.<sup>12</sup> Sin embargo, como se verá a continuación, las intervenciones realizadas por las entidades en el marco del cumplimiento de la Sentencia no han tomado en consideración esta multidimensionalidad y, menos aún, los indicadores establecidos en el Plan Nacional de SAN para pueblos étnicos, pues se limitan a llevar la oferta institucional al resguardo, sin tener en cuenta las particularidades del territorio y las comunidades.

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

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

#### 1.3.1 Implementar el programa Familias en Acción para familias que retornaron y que recibieron familias retornadas.

*Entidad*                      DPS  
*responsable:*

---

<sup>12</sup> Decreto Ley 4633 de 2011, Artículo 3. P. 4

*Recursos invertidos:* Para la vigencia 2015 el DPS destinó 224 millones que no fueron invertidos porque el programa no se ha comenzado a implementar

La orden no se ha cumplido. El DPS manifiesta que una de las condiciones necesarias para la implementación del programa es que los niños beneficiarios puedan tener un número determinado de controles de crecimiento y desarrollo.

Hasta el momento ni la alcaldía ni la EPS Barrios Unidos se han comprometido a garantizar la prestación de servicios de salud de manera constante en todo el resguardo, razón por la cual el DPS no ha implementado el programa.

No es clara la naturaleza del compromiso de prestación del servicio de salud exigido por el DPS. En unos escenarios la entidad ha manifestado que se requiere el compromiso por escrito de la administración municipal, pero en el último Comité Territorial de Justicia Transicional informó que se requiere compromiso por escrito del gobernador. Debe aclararse tanto la entidad que asume el compromiso (la cual debe incluirse como responsable del cumplimiento de esta orden), como las características del mismo.

#### 1.3.2 Inclusión al Programa Familias en su Tierra (FEST) a población retornada.

*Entidad responsable:* DPS

*Recursos invertidos:* En 2015 el DPS invirtió \$310.748.000 y en 2016 \$426.675.208

El DPS ha atendido a través del programa FEST a 107 familias pertenecientes a 6 de las 34 comunidades del resguardo: Aguasal, Alto Moindó, Cascajero, Conondo, Irakal y Paságueda, todas ellas pertenecientes a las zonas 1 y 2 del resguardo.

De acuerdo con lo ordenado en la Sentencia, para la inscripción al programa se priorizaron las familias retornadas y las familias receptoras de las mismas. Este criterio de priorización –tanto de este programa como de otras intervenciones–, y el hecho de que los incentivos se entregan por familia y no por comunidad, se han convertido en estímulo para nuevos desplazamientos de familias del resguardo hacia las ciudades, con el objetivo de hacerse beneficiarias de los programas del Estado, en especial de los que tienen incentivos monetarios.

#### 1.3.3 Implementación del Programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA) en todas las comunidades que habitan el resguardo.

*Entidad responsable:* DPS

*Recursos  
invertidos:*

Entre las vigencias 2014-2016, el DPS invirtió \$859.238.052

El programa se ha implementado en dos cohortes. En la primera (vigencias 2014-2015) fueron atendidas 360 familias y en la segunda (vigencias 2015-2016) otras 360, para un total de 720. Estas familias se encuentran distribuidas en 8 comunidades, 4 de zona 1, 3 de zona 2 y una que no pertenece al resguardo, así:

**Tabla 5**  
**Distribución de familias atendidas por el programa RESA vigencias 2014-2016**

<b>Zona</b>	<b>Comunidad</b>	<b>Familias atendidas por RESA</b>
1	Aguasal	216
	Conondo	223
	Curripipí	41
	Cevedé	122
2	Alto Brisa	23
	Alto Munguidó	11
	Cascajero	80
*	Domingodó <sup>13</sup>	4
<b>Total</b>		<b>720</b>

**Fuente:** DPS

En el marco del programa, se han realizado las siguientes actividades:

- 12 eventos de cultura y tradición
- 36 encuentros motivacionales
- 330 visitas prediales para verificar condiciones para establecimiento de huerta
- Entrega de insumos a las 360 familias (vajillas, filtros, cofias y delantales)
- 305 visitas prediales para avances y cumplimiento de compromisos para establecimiento de la huerta
- Capacitación de líderes de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 3 temáticas.

No obstante, de acuerdo con líderes de las comunidades indígenas y funcionarios del DPS, las características del programa, y en particular las particularidades de las huertas que son parte central del mismo, no son adecuadas a las características agroecológicas del resguardo ni a las prácticas nutricionales de las comunidades, razón por la cual esta actividad no ha sido exitosa. Al respecto, los líderes indígenas insisten en que en las intervenciones relacionadas con proyectos productivos se empleen semillas y especies de la región, para lo cual el ICA podría evaluar la seguridad fitosanitaria de estos insumos, a fin de disminuir el riesgo de plagas.

---

<sup>13</sup> Comunidad atendida reportada por el DPS en respuesta dada a requerimiento de la CGR. No hace parte del resguardo.

1.3.4 Concertar con las comunidades la identificación de las líneas de inversión de acuerdo a sus usos y costumbres en materia de producción y consumo de alimentos

*Entidades responsables:* Ministerio de Cultura, ICBF regional

*Recursos invertidos:* Convenio Ministerio de Cultura-ONIC por \$147.113.211

El Ministerio de Cultura y la ONIC celebraron un convenio para cumplir con esta orden y con la orden de “Concertación e implementación de un plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural entre la población retornada y la población receptora en todas las comunidades en las tres zonas del resguardo, en concertación con las comunidades y autoridades Embera Katío”.

Como producto del Convenio y en cumplimiento de las órdenes, el Ministerio de Cultura presentó un documento<sup>14</sup> y un video<sup>15</sup> en los que se muestra la situación de las comunidades y en particular la inseguridad alimentaria que persiste en el resguardo; en ese sentido, **se ha avanzado en el diagnóstico de los problemas de seguridad alimentaria, pero aún no se han definido las líneas de inversión de acuerdo a sus usos y costumbres en materia de producción y consumo de alimentos.**

En el diagnóstico realizado por la ONIC se resalta el impacto negativo de las intervenciones en seguridad y asistencia alimentaria recibidas por las comunidades luego del retorno de 2013. Dicho impacto se relaciona con varios aspectos: i) suministro de alimentos de bajo nivel nutricional y/o procesados que introducen cambios drásticos en la dieta; ii) focalización de la asistencia en la población retornada provocando división al interior de las comunidades; iii) entrega de alimentos en lugares alejados de las comunidades generando impactos en la salud de los beneficiarios que se desplazan a recogerlos y iv) abandono de los cultivos por la dependencia de la asistencia alimentaria.

Entidades como la UARIV, el ICBF y organismos de cooperación han adelantado intervenciones puntuales para el desarrollo de proyectos productivos, como la entrega de ganado mular, pollos de galpón y semillas para el establecimiento de cultivos, así como el suministro esporádico de asistencia alimentaria. Ninguna de

---

<sup>14</sup> Este trabajo se realizó en cumplimiento de uno de los puntos de la orden Tercera de la Sentencia, a cargo del Ministerio de Cultura. Suárez, Mónica y Sánchez, Jhon, 2015. *Informe final que recoge la documentación del daño al tejido social y cultural, la descripción del ciclo económico y agrícola y referentes culturales para el desarrollo de proyectos culturales y de fortalecimiento de las comunidades que habitan el resguardo indígena Tahamí del Alto Andágueda, en el marco del cumplimiento a las órdenes al Ministerio de Cultura, establecidas en la sentencia 007 de 2014 de Restitución de Derechos Territoriales.* Ministerio de Cultura y ONIC.

<sup>15</sup> Ministerio de Cultura, ONIC y OREWA, 2015. *Promesas Incumplidas.* Documental. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DOukaF91Ucs>



estas intervenciones han contribuido a la generación de capacidades para el autoabastecimiento de las familias Embera Katío y varias de ellas, por el contrario, han cimentado la dependencia alimentaria en un contexto de débil presencia estatal.

En las reuniones del CTJT y la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control, el Ministerio de Cultura ha sido enfático al afirmar que la definición de líneas de inversión de acuerdo a sus usos y costumbres en materia de producción y consumo de alimentos –que debería ser la carta de navegación de todas las intervenciones realizadas en ese sentido– se escapa de su competencia, pero lo cierto es que ninguna entidad tiene esta competencia específica. En ese sentido debe pensarse en un proceso de construcción colectiva entre las comunidades (no solamente sus autoridades propias), las entidades que invierten recursos en proyectos encaminados a mejorar la SAN y expertos en usos y costumbres de la alimentación en grupos étnicos que tal vez no estén en la Dirección de Poblaciones –dependencia del Ministerio que se ha hecho cargo del cumplimiento de la Sentencia hasta el momento– pero sí en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), entidad adscrita a ese Ministerio<sup>16</sup>.

La definición participativa de líneas de inversión de acuerdo a sus usos y costumbres en materia de producción y consumo de alimentos, y de los mecanismos para implementarlas, es una tarea prioritaria para evitar que se sigan haciendo inversiones en SAN sin enfoque diferencial y, por lo tanto, con alto riesgo de acción con daño.

### 1.3.5 Recomendaciones

La asistencia alimentaria debe ser una fase transitoria y corta del trabajo con las comunidades retornadas a fin de que no se afiancen actitudes asistencialistas y paternalistas dentro de las entidades y las comunidades. La planeación de los procesos de retorno debe contar con; i) indicadores de impacto y seguimiento para las intervenciones a realizar; ii) participación de las comunidades en el diseño, planeación y ejecución de las intervenciones; iii) mecanismos de articulación de procesos y nación-territorio que eviten la duplicidad de acciones y fomenten su pertinencia cultural; iv) cronograma de implementación en donde consten los tiempos de ejecución y responsables, con énfasis en las acciones que ayuden a generar cambios estructurales en los territorios y v) presupuesto específico asignado por las entidades para el cumplimiento de las órdenes a su cargo.

En relación con lo anterior, las intervenciones encaminadas a la construcción de seguridad alimentaria y nutricional, fundamentales para la sostenibilidad de los procesos de retorno, deben tener un enfoque diferencial que permita “promover la disponibilidad productiva de las comunidades indígenas a partir de la gestión del territorio y el fortalecimiento de los sistemas productivos propios, desde una

---

<sup>16</sup> Es de señalar que la otra orden mencionada en el primer párrafo sí es competencia de la Dirección de Poblaciones y sobre su avance se hablará más adelante.

perspectiva de diversidad, conservación y sostenibilidad” y “fomentar la identificación y fortalecimiento de mecanismos de intercambio articulación a los mercados locales, regionales y nacionales, que promuevan la generación de ingresos en las comunidades para las cuales sea pertinente por su nivel de inserción a la economía monetaria”.<sup>17</sup> En el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-Anexo Étnico ya existe un conjunto de indicadores –que fue construido con líderes indígenas, afros y rrom de todo el país– que deberían estar en la base de todas las intervenciones relacionadas con el tema y de la articulación de procesos entre las entidades responsables.

Por otra parte, en el cumplimiento de las órdenes relacionadas con seguridad alimentaria y nutricional en el Alto Andágueda, se evidencia una desarticulación de procesos entre las entidades responsables. Un espacio de articulación –no necesariamente físico pues para ello existen también múltiples herramientas tecnológicas– en el que las entidades se informen mutuamente sobre las acciones que van a realizar ayudaría a aunar esfuerzos en acciones conjuntas, compartir las lecciones aprendidas sobre las intervenciones realizadas, entre otras ventajas.

Un aspecto adicional a tener en cuenta, especialmente importante en el marco del retorno que se adelantará en los próximos meses, es que la ayuda humanitaria se entregue en las comunidades y no en la entrada del resguardo, teniendo en cuenta que la misma está dirigida a una población especialmente vulnerable y que las distancias en el resguardo y condiciones de los caminos demandan un gran gasto energético en el transporte de víveres. En el informe presentado por Ministerio de Cultura-ONIC se documenta el caso de una persona del resguardo fallecida en el proceso de traslado de la ayuda humanitaria hacia su comunidad.

Por último, una crítica generalizada de las comunidades y autoridades indígenas sobre estas intervenciones ha sido la utilización de insumos (semillas, pollos) foráneos para el establecimiento de proyectos productivos y/o de seguridad alimentaria, con el consecuente fracaso y desarraigo de estos proyectos en las comunidades. En el Comité Territorial de Justicia Transicional celebrado en septiembre de 2016, el DPS propuso la creación de un banco de semillas nativas administrado por las mismas comunidades que, con el apoyo del ICA para garantizar la inocuidad de las mismas, podría suministrar las semillas para los proyectos productivos a desarrollar. Esta es una idea que surge de las lecciones aprendidas en la implementación de las órdenes de la Sentencia que puede ser aprovechada no sólo para mejorar las acciones en el Alto Andágueda sino para otras sentencias de restitución de derechos territoriales.

---

<sup>17</sup> Ministerio de Salud y Protección Social y FAO, 2015. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. Anexo Étnico*. FAO Colombia, P. 35

## 1.4 Primera infancia

### 1.4.1 Construcción, adecuación y dotación de un Centro de Desarrollo Infantil (CDI), en concertación con las autoridades del resguardo, con cobertura para todo el Resguardo

*Entidades responsables:* Alcaldía de Bagadó, ICBF

*Recursos invertidos:* El ICBF no ha podido instalar el CDI porque la Alcaldía de Bagadó no ha hecho entrega de la infraestructura. La Alcaldía de Bagadó debe disponer recursos para reparaciones y adecuaciones, pero hasta el momento no lo ha hecho

La orden no se ha cumplido porque la administración municipal no ha hecho entrega de la edificación para la instalación del CDI

Existe una edificación apta para la instalación del CDI. Sin embargo, durante 2015 la alcaldía no la entregó al ICBF aduciendo que se encontraba habitada por una familia indígena. Este problema se resolvió a comienzos de 2016 gracias a un acuerdo para brindar a dicha familia otro lugar para vivir.

En la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control, el ICBF informó que aún no ha recibido la edificación por parte de la Alcaldía, ya que no cuenta con condiciones de habitabilidad, por lo cual se deben realizar obras de reparación y adecuación. En la misma reunión, la Alcaldía de Bagadó se excusó diciendo que el plan de desarrollo de la nueva administración municipal sólo fue aprobado hasta mayo, razón por la cual aún no se han gestionado los recursos para hacer las reparaciones.

### 1.4.2 Implementación del programa de 0 a siempre

*Entidades responsables:* ICBF

*Recursos invertidos:* Para la vigencia 2015 se asignaron \$260.125.056  
Para la vigencia 2016 se asignaron \$761.949.364

El programa ha atendido 1.727 niños y niñas, además de mujeres gestantes y lactantes. Este programa se realiza a través de 40 unidades móviles en las tres zonas del resguardo. Cabe destacar que esta entidad ha realizado cuatro (4) visitas a terreno a partir del retorno, las cuales han sido confirmadas a través de la entrega de actas y de la misma referencia de los entes territoriales durante las mesas de seguimiento.

En la reunión de seguimiento realizada el 22 de febrero de 2016, el ICBF reportó la oferta de 349 cupos para la atención de primera infancia en la modalidad de atención familiar integral. En 2017 se iniciará la atención con el modelo de modalidad propia con todos los cupos, esta modalidad es mixta, fue diseñada en el marco de la Comisión Intersectorial para la primera infancia y está dirigida a la atención de población rural dispersa y población de comunidades étnicas.

## 1.5 Educación

El acceso al servicio educativo sigue siendo muy precario en el resguardo, en gran medida porque aún no existe infraestructura educativa adecuada. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha avanzado en este aspecto al contratar la construcción de cuatro instalaciones educativas distribuidas en las tres zonas del resguardo. La ejecución de las obras inició en junio de 2016 y se espera que en diciembre ya esté terminada.

Por otra parte, el SENA ha cumplido a cabalidad con lo ordenado en la Sentencia en cuanto a capacitación para el trabajo, pero uno de los procesos formativos ordenados por el Tribunal y ofrecidos por la entidad –técnico en autoconstrucción de vivienda– fue rechazado por las autoridades indígenas por no considerarlo de interés para las comunidades. Preocupa esta actitud de las autoridades indígenas en un contexto de precarias condiciones de vivienda para toda la población.

### 1.5.1 Construcción de infraestructura educativa, adecuación, dotación y personal para garantizar derecho a la educación en las tres zonas del resguardo

*Entidades responsables:* Ministerio de Educación Nacional (MEN), Secretaría de Educación Departamental, Alcaldía de Bagadó, Asorewa

*Recursos invertidos:* El MEN contrató la construcción de cuatro instalaciones de infraestructura educativa por un valor total de \$14.127 millones provenientes del PGN. Aún no se han determinado recursos para adecuación, dotación y personal, una vez finalicen las obras.

1. Escuela de Conondo (zona 1): 860 m<sup>3</sup>, 6 aulas, baterías sanitarias y comedor, capacidad: 240 estudiantes, Consorcio Nuevo Construir, estudios y diseños \$49.880.000, presupuesto para la construcción \$3.030.614.000, interventoría \$152.495.802, total \$3.232.989.802. Avance ejecución a junio de 2016: 21,4%\*

2. Escuela de Vivícora (zona 3): 1.080 m<sup>3</sup>, 8 aulas, baterías sanitarias y comedor, capacidad: 320 estudiantes, Consorcio Nuevo Construir, estudios y diseños \$60.320.000, presupuesto para la construcción \$3.793.198.000, interventoría \$191.506.356, total \$4.045.024.356. Avance ejecución a junio de 2016: 24,56%\*

3. Escuela de Cascajero (zona 2): 860 m3, 6 aulas, baterías sanitarias y comedor, capacidad: 240 estudiantes, Maeco Mallas — Equipos y Construcciones SAS, estudios y diseños \$50.058.450, presupuesto para la construcción \$3.065.602.616, interventoría \$152.495.802, total \$3.268.156.868. Avance ejecución a junio de 2016: 23,86%\*

4. Escuela de Pescadito (zona 2): 1.080 m3, 8 aulas, baterías sanitarias y comedor, capacidad: 320 estudiantes, Maeco Mallas — Equipos y Construcciones SAS, estudios y diseños \$62.864.100, presupuesto para la construcción \$3.849.826.541, interventoría \$191.506.356, total \$4.104.196.997. Avance ejecución a junio de 2016: 23,86%\*

\*Según MEN

El MEN transfirió recursos a la Financiera del Desarrollo Territorial (FINDETER) para la construcción de cuatro instalaciones de infraestructura educativa. En Diciembre de 2015 se seleccionaron y adjudicaron dos contratos uno para las escuelas de Conondo y Vivícora con el Consorcio Nuevo Construir, y otro para las escuelas de Cascajero y Pescadito con Maeco Mallas — Equipos y Construcciones SAS. Asimismo, se suscribió contrato con el Consorcio Chocó ID para la interventoría de las cuatro obras. Según el cronograma establecido por FINDETER, las obras se entregarán entre noviembre y diciembre de 2016 y, una vez entregadas, corresponde a la Secretaría de Educación Departamental adelantar las gestiones para la dotación de las escuelas

Es importante mencionar que el valor total estimado inicialmente fue de \$10.351 millones pero, ante la falta de proponentes en el proceso licitatorio, el MEN tuvo que aumentar el valor del proyecto. Las dificultades de acceso a las comunidades del resguardo desincentivan la participación de contratistas y aumentan los costos<sup>18</sup>. Esto debe ser tenido en cuenta para cualquier proyecto de infraestructura que se adelante en el resguardo.

#### 1.5.2 Capacitación en autoconstrucción de vivienda, producción agropecuaria y promotores de salud

*Entidad responsable:* SENA

*Recursos invertidos:* Programa de formación técnica en salud pública: presupuesto total (vigencias 2016 y 2017): \$116.931.479. Recursos vigencia 2016: \$26.097.750

Programa de formación técnica en producción agropecuaria: presupuesto total (vigencias 2016 y 2017): \$49.185.786. Recursos vigencia 2016: \$29.527.740

---

<sup>18</sup> En visita de campo realizada por la CGR al resguardo, se pudo constatar la entrada de materiales para construcción de las escuelas, en helicóptero.

Programa de formación técnica en autoconstrucción de vivienda: aunque el SENA contrató el instructor para cumplir con la orden, los cabildos mayores del resguardo no permitieron la realización de esta capacitación por falta de interés en el tema. El instructor fue reasignado a comunidades afro de la inspección de San Marino (Bagadó)

A pesar de que el SENA ha realizado todas las acciones necesarias para el cumplimiento de esta orden, incluyendo la contratación de los instructores para los tres programas de formación, la orden sólo se ha cumplido parcialmente por responsabilidad directa de las autoridades indígenas.

El SENA adelantó los procesos de concertación pertinentes, dispuso de los recursos técnicos y humanos para los procesos de formación ordenados en la Sentencia, e incluso, como, parte de la concertación, adecuó la oferta institucional a las demandas de las comunidades. Sin embargo, la demora en la entrega de la documentación de los interesados en participar (responsabilidad de las autoridades indígenas) y la negativa, por parte de las autoridades indígenas, a permitir el inicio de los cursos en momentos diferentes, postergó en más de seis meses el inicio de los mismos. Adicionalmente, cuando la entidad ya había contratado los instructores para los tres cursos, las autoridades indígenas pidieron la cancelación del curso en autoconstrucción de vivienda aduciendo desinterés de las comunidades, a pesar de que ya había 21 personas inscritas. No sobra recordar que las necesidades de vivienda en el resguardo y la llegada de proyectos de construcción de vivienda como parte del Plan de Retorno evidencian la pertinencia de este proceso de formación que se perdió para las comunidades.

Respecto a los otros dos procesos de capacitación, la formación de técnico en salud pública inició el 27 de junio de 2016 con 33 personas inscritas y terminará el 26 de enero de 2018; el SENA cubrirá el costo de dos giras técnicas que se llevarán a cabo en la ciudad de Pereira en noviembre de 2016 y mayo de 2017. Por su parte, la formación de técnico en producción agropecuaria inició el 12 de julio de 2016 con 30 personas inscritas y terminará el 11 de octubre de 2017. Se espera que haya un proceso de articulación con el DPS para que los aprendices presten acompañamiento a las unidades productivas de las familias en el programa FEST. Ambos procesos de formación están teniendo problemas de deserción porque no se garantizó la alimentación de los aprendices durante los días que toman el curso. En el CTJT celebrado en septiembre de 2016, el SENA explicó que no puede destinar recursos con ese objeto, de manera que se requiere la articulación con otras entidades para garantizar la continuidad en el proceso de aprendizaje.

## 1.6 Medio ambiente

En el Alto Andágueda, el principal aspecto de esta dimensión de la restitución de los derechos territoriales es la práctica de la minería legal e ilegal y sus impactos ambientales, sociales y económicos.

En cuanto a la minería legal, los títulos mineros que se habían otorgado a terceros antes de la Sentencia siguen suspendidos debido a que las empresas implicadas no han manifestado intención de realizar procesos de consulta previa con las comunidades para reanudar su actividad económica en el resguardo. Por su parte, el título concedido a las comunidades indígenas sigue vigente y éstas han firmado un acuerdo con una empresa privada para hacer la explotación correspondiente.

La minería ilegal ha sido atacada por la fuerza pública mediante operativos para la destrucción de maquinaria. Sin embargo, sigue teniendo incidencia en el resguardo, según la Policía Nacional, con anuencia y participación de personas de las comunidades indígenas, situación que se está convirtiendo en factor de un conflicto intraétnico en ciernes que obliga a hacer el abordaje de la actividad minera con una perspectiva más social, a fin de evitar la repetición de conflictos internos de gran magnitud como los que se han presentado en décadas pasadas.

### 1.6.1 Mantener la suspensión de los títulos mineros de terceros ajenos a las comunidades indígenas, hasta tanto no se realicen procesos de consulta previa

*Entidades responsables:* Agencia Nacional de Minería (ANM) y Ministerio de Interior

*Recursos invertidos:* Sin información

En cumplimiento de la Orden Cuarta de la Sentencia, la ANM ha mantenido la suspensión de los 14 títulos mineros otorgados a terceros y en la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control informó que hasta el momento no se han realizado procesos de consulta previa pues la implementación de este mecanismo (a cargo del Ministerio de Interior) sólo se realiza a solicitud del interesado y ninguna de las empresas con títulos mineros en la zona lo ha solicitado; de hecho, según informa la ANM, aunque estas empresas no han renunciado a los títulos otorgados, vienen solicitando suspensiones a sus obligaciones contractuales empleando como soporte certificados expedidos por la fuerza pública en donde se afirma que no existen condiciones de orden público adecuadas para la actividad minera.

La ANM informó también que el título GEB112, cuyo titular es la comunidad indígena, sigue vigente y se encuentra en fase de explotación. A partir de conversaciones sostenidas con el Cabildo Mayor de zona 2, la CGR pudo establecer que las autoridades indígenas han firmado un acuerdo con una empresa privada

para que realice la explotación empleando el título en mención, a cambio de un porcentaje del valor producido y de la construcción de una vía de acceso al resguardo. Actualmente esta actividad se encuentra suspendida porque la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) no ha otorgado los permisos ambientales para la construcción de la vía de acceso al resguardo. La ANM informó que no ha realizado seguimiento a este título minero por la situación de orden público pero, dado que en el último CTJT se emitió un concepto positivo de seguridad para el resguardo, en la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control solicitó a la fuerza pública que se emita este concepto por escrito a fin de tramitar la comisión de profesionales que haría el seguimiento a la utilización del título minero.

#### 1.6.2 Identificación y destrucción, por parte de la Fuerza Pública, de la maquinaria empleada en proyectos de minería ilegal en el resguardo del Alto Andágueda

*Entidades responsables:* Ministerio de Defensa, URT, ANM y UARIV

*Recursos invertidos:* Sin información

El Ministerio de Defensa informó que en 2014 se dio inicio al proceso de coordinación con la ANM, la URT y la UARIV para la destrucción de maquinaria empleada en minería ilegal en el resguardo. El 18 de noviembre de 2015 se intervinieron dos minas de oro, se destruyeron 5 retroexcavadoras y se capturaron dos personas en flagrancia.

En la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control, la Policía Nacional informó que, aunque las autoridades indígenas nieguen su existencia, sigue habiendo incidencia de minería ilegal en la zona, lo cual se ha podido establecer desde helicópteros. Actualmente la institución adelanta labores de inteligencia en articulación con la fiscalía y otras entidades para realizar nuevas acciones contra la minería ilegal en el resguardo.

#### 1.6.3 Diagnóstico de los proyectos legales e ilegales de minería, cumplimiento de la normatividad ambiental e impacto de los mismos

*Entidades responsables:* Agencia Nacional de Minería (ANM), Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (MADS), Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCÓ) y Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

*Recursos invertidos:* Convenio MADS- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) por \$600 millones



En cumplimiento de la Orden Sexta de la Sentencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) invirtieron \$600 millones para la realización del diagnóstico del impacto de la actividad minera en el territorio y las comunidades del Alto Andágueda,<sup>19</sup> en donde concluyen que la explotación histórica de la mina Dabaibe, ubicada en la zona 2 del resguardo, ha tenido un impacto significativo en el medio abiótico (aguas superficiales), en el medio biótico (fauna) y en el medio socioeconómico, esto último en relación con los conflictos que dicha explotación ha generado históricamente entre las comunidades y al desplazamiento provocado por actores externos con intereses en los recursos mineros.

De acuerdo con lo ordenado por el Tribunal Superior de Antioquia, si del resultado del diagnóstico “se desprende una grave afectación del territorio del resguardo, o parte de él, en concordancia con CODECHOCÓ y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), dentro de los seis meses siguientes implementarán un plan de seguimiento y control de recuperación y amortiguación de áreas y zonas afectadas por la minería, con la debida concertación con las autoridades indígenas”. A pesar de que el diagnóstico realizado por el MADS y el IIAP muestra un impacto significativo de la actividad minera, y de que la Policía Nacional ha reportado la persistencia de la minería ilegal en el territorio del resguardo, incluso con participación de las comunidades y autoridades indígenas, **esta segunda parte de la orden, que es la que produciría cambios concretos en el territorio, no se ha cumplido**. Por lo tanto, se debe instar a las cuatro entidades responsables de la orden para que establezcan un plan de trabajo con participación activa de las comunidades, a fin de promover una discusión interna sobre las implicaciones de la minería ilegal en su bienestar.

#### 1.6.4 Recomendaciones

La problemática de la minería ilegal en el resguardo tiene su origen en circunstancias históricas marcadas por la violencia entre miembros de las comunidades que ha dejado una huella aún no superada. El “plan de seguimiento y control de recuperación y amortiguación de áreas y zonas afectadas por la minería” pendiente por formular, debería tener un importante componente sociocultural que ayude a las comunidades y sus autoridades a evaluar la experiencia pasada y a incorporarla en su actual plan de vida. Mientras las comunidades no se vinculen activamente a la lucha contra la minería ilegal, esta no desaparecerá del territorio.

### 1.7 **Garantías para la seguridad y acceso al territorio**

De acuerdo con el informe presentado por la Policía Nacional en la Mesa de Seguimiento realizada por los organismos de control, en el departamento del Chocó

---

<sup>19</sup> MADS e IIAP, 2015. *Caracterización de la actividad minera en el resguardo indígena del Alto Andágueda, sus impactos sobre el ambiente, el territorio y la población. Convenio interadministrativo N° 319 de 2015 para dar cumplimiento a la Sentencia 007 de septiembre de 2014 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, sala segunda de decisión civil, especializada en restitución de tierras*. Informe final.

persiste el conflicto armado con presencia de diferentes actores armados ilegales como el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, las cuales se encuentran relacionadas con actividades de minería ilegal. El resguardo del Alto Andágueda no es ajeno a esta situación y continúa siendo corredor de paso para dichos actores armados, particularmente el ELN, aunque a lo largo de 2016 no se han presentado eventos que pongan en riesgo la vida de sus habitantes.

En el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) realizado en septiembre de 2016, las entidades participantes junto con los tres cabildos mayores del resguardo, emitieron un concepto de seguridad positivo para las zonas 1 y 2 del resguardo, dejando pendiente el concepto para la zona 3, dado que el cabildo mayor de esa zona denunció haber sido amenazado por paramilitares. Luego de que se realizara una reunión posterior para hablar específicamente sobre esta situación, la Policía Nacional pudo establecer que las amenazas obedecen a la oposición del cabildo mayor de zona 3 a las actividades de minería ilegal y las pueden tener origen dentro del mismo resguardo.

En el CTJT, los cabildos mayores de las zonas 1 y 2 del resguardo insistieron en que se diera un concepto de seguridad positivo, al menos para esas dos zonas, argumentando que la guardia indígena garantiza las condiciones de seguridad en su territorio. Al mismo tiempo, expresaron su preocupación por que al emitirse un concepto de seguridad negativo quedara en suspenso el retorno de las familias que actualmente viven desplazadas en Bogotá bajo muy precarias condiciones de vida. Atendiendo a estos argumentos y en respeto a la autoridad y autonomía que ejercen en su territorio, las instituciones acordaron emitir el concepto de seguridad positivo para las zonas 1 y 2, si bien no deja de preocupar que estén emergiendo nuevos conflictos intraétnicos asociados a la minería, pues estos han ocupado un lugar central en la historia del conflicto armado en el Alto Andágueda.

La situación descrita lleva a cuestionar la concepción de seguridad que subyace a las intervenciones de las instituciones, en donde sigue prevaleciendo la atención a los individuos y no al colectivo y bajo esquemas de seguridad que difícilmente pueden ser efectivos en un terreno de tan difícil acceso y de tan quebrada geografía como el Alto Andágueda. Como han señalado recientemente los organismos de control<sup>20</sup>, aunque ha habido algunos avances, las acciones institucionales para la protección de las comunidades de grupos étnicos aún no cuentan con el debido enfoque diferencial que permita su efectividad.

#### 1.7.1 Presentación del plan de protección al territorio y a los indígenas en coordinación con la Fuerza Pública

---

<sup>20</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Víctimas Étnicas, 2016. *IV Informe al Congreso*. Bogotá, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación

*Entidad responsable:* UNP

*Recursos invertidos:* La UNP informa que para la concertación del plan de prevención y protección hubo gastos de tiquetes aéreos y viáticos del funcionario que participó, sin embargo no detalló los mismos.

El 17 de agosto de 2015 la UNP presentó una propuesta de plan integral de protección y prevención, el cual fue socializado con la asesora jurídica de la Fuerza de Tarea Titán el 30 de agosto. Posteriormente y después de varios aplazamientos, que según aduce la UNP no dependieron de la entidad, el 24 y 25 de noviembre de 2015 en Santa Cecilia, apoyó la formulación definitiva de este plan, cuyos componentes son:

- Protección individual
- Realización de estudios de riesgo y adopción de medidas de emergencia,
- CERREM extraordinario en la zona, en caso de ser requerido por la comunidad,
- Establecer un canal de comunicación permanente entre la comunidad y la UNP

El plan fue puesto en conocimiento de la asesora jurídica de la Fuerza de Tarea Conjunta Titán

#### 1.7.2 Entrega de dotación a la guardia indígena, en concertación con las autoridades del resguardo

*Entidad responsable:* UNP

*Recursos invertidos:* \$24.346.000

La UNP informó que concertó con las comunidades indígenas en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) 2014 la dotación para 120 de los 700 integrantes de la guardia indígena del resguardo. Dicha dotación consta de botas, chalecos, radios de comunicación con un alcance de 5 kilómetros lineales, linternas e indumentaria.

En 2015 se hizo la contratación para la entrega de esta dotación que fue entregada el 24 de noviembre en Santa Cecilia, donde se explicó el funcionamiento y uso de las medidas de protección.

La comunidad ha manifestado la necesidad de entregar dotación a los 700 integrantes de la guardia.

Por otra parte, en CERREM colectivo se diseñó hoja de ruta para disminuir la situación de riesgo, amenaza y vulnerabilidad y, como parte de las medidas para

zona 3, se revisó la entrega de dotación a la guardia, se dotó de 20 semovientes y 6 plantas eléctricas con combustible por 3 meses.

#### 1.7.3 Implementación de jornadas de capacitación sobre auto protección a las autoridades y líderes indígenas

*Entidad responsable:* UNP

*Recursos invertidos:* La entidad no reportó recursos invertidos porque lo ordenado por el Tribunal hace parte de sus actividades misionales

La comunidad solicitó tres jornadas de capacitación que fueron realizadas por la entidad. Sin embargo, las autoridades indígenas solicitaron la repetición de estas actividades argumentando que las realizadas no fueron comprendidas por los asistentes. Hasta el momento no se ha fijado fecha para estas nuevas jornadas de capacitación. La UNP solicitó apoyo metodológico al Ministerio de Interior y traductores de las comunidades

#### 1.7.4 Análisis y definición de esquemas de seguridad, de casos que se reporten de parte de las autoridades y comunidad indígena, individual y colectivo

*Entidad responsable:* UNP

*Recursos invertidos:* La entidad no reportó recursos invertidos porque lo ordenado por el Tribunal hace parte de sus actividades misionales

En la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control, la UNP informó que hay 3 estudios de seguridad a líderes indígenas con la ruta de protección terminada, pero que no tienen aún resolución. Adicionalmente están en proceso 6 estudios de seguridad correspondientes a los tres cabildos mayores y tres personas más del resguardo.

El 17 y 18 de mayo la UNP realizó un taller de evaluación de riesgo colectivo en mayo de 2016 cuyo resultado fue presentado en el CERREM colectivo en junio.

#### 1.7.5 Garantía de protección al territorio indígena y a sus integrantes individual y colectivamente considerados, para la prevención de nuevos hechos generadores de abandono y despojo del territorio

*Entidad responsable:* Ministerio de Defensa

*Recursos invertidos:* No reporta

El Ministerio de Defensa informa que a través de la Fuerza de Tarea Titán y sus unidades tácticas designaron oficiales de enlace con la comunidad indígena. Agrega que las unidades tienen la instrucción de preservar la cultura y sus lugares sagrados (Directiva 16 de 2016 de ese Ministerio), han realizado operaciones de control territorial aéreo y ofensivo y también de inteligencia. El Ministerio indica que ha coordinado sus acciones con los gobernadores indígenas y que logró la definición de la situación militar de quince miembros del resguardo.

#### 1.7.6 Definición e implementación de un proceso de capacitación a integrantes de la Fuerza Pública en materia de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) aplicables a grupos étnicos

*Entidad responsable:* Ministerio de Defensa

*Recursos invertidos:* No reporta

El Ministerio de Defensa adoptó el Manual Único Pedagógico de DDHH y DIH para las Fuerzas Militares, aprobado mediante Disposición N° 084 de 2014, que busca garantizar la protección de los territorios indígenas.

#### 1.7.7 Recomendaciones

Teniendo en cuenta la naturaleza de los problemas de seguridad que se observan actualmente en el resguardo, es preciso que la UNP replantee su accionar en territorios étnicos atendiendo más al fortalecimiento organizativo como factor central de la seguridad en estas comunidades y, para el caso del Alto Andágueda, en articulación con las instituciones encargadas de hacer seguimiento a las actividades minería legal e ilegal que están en la base de los conflictos intraétnicos que están causando problemas de seguridad.

### 1.8 Fortalecimiento organizativo

La necesidad del fortalecimiento organizativo de las comunidades del Alto Andágueda no tiene el debido protagonismo dentro de las órdenes establecidas en la Sentencia, a pesar de la importancia de este aspecto para el éxito de las intervenciones de las entidades y, en general, del Goce Efectivo de Derechos Territoriales. Las órdenes relacionadas con este tema se enfocan principalmente en acciones puntuales: capacitaciones en SGP, SGR y elaboración de censos, a cargo del Ministerio de Interior; la construcción de un Plan de prevención y capacitación en DDHH y DIH a autoridades y comunidades indígenas, a cargo de la misma entidad y que no se ha cumplido; y la concertación e implementación de un plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural entre la población retornada y la población receptora de todas las comunidades de las tres zonas del resguardo,

en concertación con las autoridades y comunidades Embera Katío, labor que el Ministerio de Cultura ha realizado parcialmente a través del mismo Convenio con la ONIC referenciado en el capítulo sobre seguridad alimentaria.

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

Asimismo, se observa que uno de los impactos negativos de las intervenciones que han llegado al resguardo en el marco del cumplimiento de la Sentencia ha sido la disputa entre líderes de diferentes comunidades por el control de los proyectos y programas que están ingresando al territorio, lo cual se suma a la histórica disputa por el control de los recursos mineros del territorio, particularmente en la mina Dabaibe. La principal consecuencia de esto ha sido la reciente división de la zona 2 del resguardo, en donde 6 de las 16 comunidades que originalmente la conformaban se separaron en mayo de 2016 para conformar la que ahora se denomina zona 4. La autoridad indígena de esta nueva zona, sin embargo, no ha sido reconocida por el Ministerio de Interior, por lo cual todavía no está legalmente constituida. Más allá de las implicaciones legales y administrativas de esta situación, lo que queda en evidencia es la fragilidad de la organización interna de las autoridades del Alto Andágueda, lo cual hace a las comunidades más vulnerables frente a los factores exógenos que inciden en el resguardo.<sup>21</sup>

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

---

<sup>21</sup> De reconocerse la nueva autoridad indígena, la nueva distribución de las comunidades por zona quedaría de la siguiente manera:

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

profesionales para tomar evidencias del trabajo que adelantan en los territorios e inclusive la agresión física y verbal a un grupo de funcionarios por parte de un gobernador indígena en estado de embriaguez.

Especial preocupación despierta el incumplimiento parcial de una de las órdenes de la Sentencia por responsabilidad directa de las autoridades indígenas. Este es el caso de la orden de capacitación en autoconstrucción de vivienda impartida al SENA, sobre la que se habló en el capítulo de educación.

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

#### 1.8.1 Capacitación en SGP y SGR

*Entidad responsable:* Ministerio de Interior

*Recursos invertidos:* El Ministerio de Interior invirtió \$75.611.810 en las capacitaciones sobre elaboración de censos y SGP realizadas en noviembre de 2015

El Ministerio de Interior adelantó una primera capacitación en febrero de 2015 a las autoridades de las 3 zonas y concertó una capacitación para el 20 de noviembre de 2015. El DNP y la Secretaría de Planeación Departamental habían sido invitadas a participar en esta segunda capacitación pero no asistieron, razón por la cual el Ministerio dio una charla sobre los aspectos generales del SGP y SGR según la normatividad vigente

#### 1.8.2 Plan de prevención y capacitación en DDHH y DIH a autoridades y comunidades indígenas

*Entidad responsable:* Ministerio de Interior

*Recursos invertidos:* Ministerio de Interior invirtió en diálogo interinstitucional con autoridades indígenas \$10.911.928

Según información suministrada por la UARIV, los días 3 y 4 de septiembre de 2015 el Ministerio de Interior realizaría un taller para la construcción del plan de prevención y protección, pero en la documentación enviada por el Ministerio de Interior no se encontró evidencia al respecto.

Según el Ministerio de Interior, esa entidad adelantó un diálogo interinstitucional con autoridades del resguardo para definir acciones encaminadas a fortalecer su gobierno propio

### 1.8.3 Concertación e implementación de un plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural entre la población retornada y la población receptora de todas las comunidades de las tres zonas del resguardo

*Entidad responsable:* Ministerio de Cultura

*Recursos invertidos:* Convenio Ministerio de Cultura-ONIC por \$147.113.211

Como se explicó en el capítulo de seguridad alimentaria, el Ministerio de Cultura celebró un convenio con la ONIC para cumplir con las dos órdenes a su cargo y como resultado presentó un documento<sup>22</sup> y un video<sup>23</sup> en donde se identifican las causas principales de los problemas de seguridad alimentaria y las afectaciones en el tejido social y la cultura ocasionadas por el conflicto armado y por el abandono estatal.

Este resultado debe considerarse como una primera fase del cumplimiento de la orden, toda vez que una vez identificadas las afectaciones debe diseñarse e implementarse el plan de fortalecimiento del tejido social y cultural en las tres zonas del resguardo.

Al respecto, en la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control, el Ministerio de Cultura informó que está en proceso de contratación de la Organización No Gubernamental (ONG) Clepsidra, la cual fue elegida en concertación con las comunidades para llevar a cabo dicho plan. Según el Ministerio, la contratación de la ONG ocurrirá a más tardar a finales de octubre de 2016.

### 1.8.4 Recomendaciones

Los impactos del conflicto armado a nivel social, organizativo y cultural se ven reflejados en la descomposición del tejido social y la pérdida de liderazgos, lo que repercute en las dificultades de las comunidades para hacer seguimiento y veeduría a los procesos que las benefician. Para garantizar la adecuada articulación entre comunidades, autoridades indígenas e instituciones responsables del cumplimiento de las órdenes de las sentencias de restitución, es indispensable que en éstas se

---

<sup>22</sup> Este trabajo se realizó en cumplimiento de uno de los puntos de la orden Tercera de la Sentencia, a cargo del Ministerio de Cultura. Suárez, Mónica y Sánchez, Jhon, 2015. *Informe final que recoge la documentación del daño al tejido social y cultural, la descripción del ciclo económico y agrícola y referentes culturales para el desarrollo de proyectos culturales y de fortalecimiento de las comunidades que habitan el resguardo indígena Tahamí del Alto Andágueda, en el marco del cumplimiento a las órdenes al Ministerio de Cultura, establecidas en la sentencia 007 de 2014 de Restitución de Derechos Territoriales*. Ministerio de Cultura y ONIC.

<sup>23</sup> Ministerio de Cultura, ONIC y OREWA, 2015. *Promesas Incumplidas*. Documental. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DOukaF91Ucs>



contemplan órdenes orientadas al fortalecimiento organizativo de las comunidades. Dicho fortalecimiento, al igual que las demás acciones en el marco de las sentencias, debe tener en cuenta las particularidades de la organización interna de las comunidades y de sus sistemas de gobierno y justicia. Con base en lo anterior y ante el relevo generacional en los liderazgos dentro del resguardo y la debilidad organizativa evidenciada, se recomienda al Honorable Tribunal impartir órdenes para que se adelanten procesos de capacitación en liderazgo indígena, tanto a los 34 gobernadores que ejercen actualmente su autoridad como a los jóvenes que manifiesten interés en ese sentido. Dada la especificidad de esta formación, es deseable que el operador de las capacitaciones sea una organización indígena de segundo o tercer nivel.

Por otra parte, para facilitar e incorporar de manera más orgánica y pertinente las intervenciones de las entidades en el resguardo, se recomienda construir junto con los cabildos mayores un protocolo de corresponsabilidad en donde se estipulen con claridad las condiciones bajo las cuales los profesionales pueden ingresar al resguardo, hospedarse y recibir acompañamiento de la guardia indígena, entre otras.

#### **1.9 Conflictos interétnicos: clarificación de linderos del Resguardo del Alto Andágueda y el Consejo Comunitario Mayor de la Opoca – Cocomopoca (Orden Octava)**

*Entidades responsables:* Ministerio de Interior; Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), ahora Agencia Nacional de Tierras (ANT); URT

*Recursos invertidos:* Sin información

La orden no ha sido cumplida. Como se explicó en el segundo informe de seguimiento a la Sentencia “en el momento de la demanda de restitución derechos territoriales se solicitó al INCODER el amojonamiento de los límites de los territorios, para dirimir un conflicto de vieja data que se originó por la diferencia de tecnologías existentes al momento de constitución del resguardo y al momento de constitución del consejo comunitario, lo que implica una georreferenciación de los puntos y modificación del alindamiento, en ningún momento la revocatoria de los títulos de ambos territorios colectivos”. Sin embargo, debido a que la entidad se encuentra en proceso de liquidación y empalme con la naciente Agencia Nacional de Tierras el proceso se encuentra estancado y la nueva institucionalidad apenas se está enterando de la naturaleza de la orden y el trámite que alcanzó dentro del INCODER.

Por su parte, el Ministerio de Interior avanzó en la caracterización del problema. Para ello realizó un trabajo de diagnóstico y formulación de los mecanismos para la resolución del conflicto, que se desarrolló en tres momentos:

- El 18 y 19 de febrero de 2015 se realizó un primer diagnóstico mediante la recolección de la información con la comunidad indígena
- Revisión de la información por parte del Ministerio para presentar alternativas de solución
- El 25 y 26 de marzo de 2015 y el 14 y 15 de julio del mismo año se realizaron reuniones de socialización de las alternativas de solución con las comunidades para concertar una solución, pero este objetivo no logró cumplirse.

En julio de 2015 el INCODER presentó un concepto técnico en el que propuso la revocatoria directa tanto del título del resguardo como del título del consejo comunitario. La URT ha insistido en la inviabilidad jurídica de la revocatoria, en tanto el título del Alto Andágueda es del 82 y el reconocimiento de derechos territoriales de las comunidades negras es posterior al surgimiento del Convenio 169 de la OIT. Más aún, esta entidad y otras como la Defensoría del Pueblo, han señalado el riesgo en que se pondría a estas comunidades en caso de que se diera una revocatoria de los títulos así fuera de manera temporal.

En relación con lo anterior, y teniendo en cuenta que ha habido una ocupación de hecho por décadas, tanto de las comunidades indígenas como de las comunidades negras, del territorio en disputa, la URT propuso a la ANT que se conforme una zona interétnica en donde se compartan y reglamenten los derechos territoriales para ambos grupos étnicos, propuesta que se basa en experiencias exitosas en territorios interétnicos no formalizados y en el Cauca. En la Mesa de Seguimiento convocada por los organismos de control, la ANT afirmó que esta propuesta será estudiada.

#### 1.9.1 Recomendaciones

La solución del conflicto de linderos entre el resguardo del Alto Andágueda y Cocomopoca debe construirse de manera que se reconozcan los derechos adquiridos tanto por las comunidades indígenas como por las comunidades negras, bajo el entendido de que la disputa no fue causada por ninguna de las dos partes sino por fallos y vacíos en el accionar institucional, particularmente del INCORA y luego INCODER, en la definición clara de los límites de ambos territorios colectivos. Sólo de esta manera se podrá garantizar que la intervención institucional para zanjar el problema no dé lugar nuevos conflictos entre las comunidades.

En relación con lo anterior, se recomienda que la ANT elabore una propuesta de constitución de zona interétnica, basándose en la caracterización del problema realizada por el Ministerio de Interior, los acuerdos previamente alcanzados por las comunidades, el diálogo con las autoridades de parte y parte, y las lecciones aprendidas de experiencias similares en otras regiones del país. Dicha propuesta sería presentada a las comunidades quienes la ajustarían en el marco de un diálogo en el cual el Ministerio de Interior puede actuar como mediador.

En caso de que no se llegue a un acuerdo por esta vía, es importante mantener una interlocución y seguimiento constante por parte del Ministerio de Interior hasta tanto

la ANT defina el camino más expedito y menos conflictivo para la clarificación de los linderos en cuestión.

Ahora bien, corresponde igualmente a las instancias y espacios definidos por la ley 1448 y los decretos reglamentarios para la materialización de las medidas ordenadas en los fallos de restitución, verbigracia, la UARIV coordinadora del SNARIV, los CTJT y los subcomités técnicos en este caso subcomité técnico de restitución, por medio de la Mesa étnica o grupo de monitoreo de fallo encabezado por el Grupo Gestión SNARIV de la UAEGRTD, coordinar y articular a la ANT para el cumplimiento inmediato de esta orden.