

QUINTO INFORME
AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

**Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de
2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto**

Procurador General de la Nación

Fernando Carrillo Flórez

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Defensor del Pueblo

Carlos Alfonso Negret Mosquera

Representantes Mesa Permanente de Concertación Indígena en la Comisión

Edgar Alberto Velasco Tumiña

Equipo Procuraduría General de la Nación

Procurador Delegado para Asuntos Étnicos

Richard Moreno Rodríguez

Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas

Elena Ambrosi Turbay

Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras

Andrée Viana Garcés

Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras (E)

Harvey León Quintero García

Profesionales

Danilo Valbuena Ussa

Luis Jorge Arévalo

Luz Caldas

Santiago Hoyos Aguirre

María Paula Tostón Sarmiento

Equipo Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Andrés Bernal Morales

Profesional

Óscar David Quiroga Traslaviña

Equipo Defensoría del Pueblo

Defensor Delegado para los Indígenas y las Minorías Étnicas

Pedro Santiago Posada Arango

Profesionales

Eva María de la Concepción Sáenz Pulido

Edna Catalina Rodríguez Ramos

Gloria Elena Rodríguez

Laura Alejandra Chaparro Alvis

María Johana Rodríguez

Ricardo Rodríguez Otero

Abreviaturas

ACNUR Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ANM Agencia Nacional de Minería.
ANT Agencia Nacional de Tierras.
ANT-DAE Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras.
CERREM Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas.
CGR Contraloría General de la República.
CIAT Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.
CJT Comités de Justicia Transicional.
CSMDL o “Comisión” Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas.
CNARP Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.
CTRAI Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (Decreto 3375 de 2011).
CCDDHHPI Comisión de DDHH de los Pueblos Indígenas.
DACN Dirección de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior.
DAIRM Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior.
DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
FARC-EP Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.
FUD Formato Único de Declaración.
GVP Grupo de Valoración Preliminar (Decreto 3375 de 2011).
IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
J1CCERT Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras.
J2CCERT Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras.
MADS Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
MME Ministerio de Minas y Energía.
MPCI Mesa Permanente de Concertación Indígena.
MSPS Ministerio de Salud y la Protección Social.
ONIC Organización Nacional Indígena de Colombia.
ORIP Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos.
PAARI Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.
PAICMA Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
PGN Procuraduría General de la Nación.
PIRC Planes Integrales de Reparación Colectiva.
RTDAF Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUV Registro Único de Víctimas.
SNARIV Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
SISPI Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural.
SRCE Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos
TSDJRT Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Especializada en Restitución de Tierras.
UARIV Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
UARIV-DAE Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad para las Víctimas.



UAEGRTD-DAE Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras
UAEGRTD Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras
Despojadas.
UNP Unidad Nacional de Protección

Índice

Introducción	9
Capítulo 1.	11
La falta de enfoque diferencial para víctimas pertenecientes a grupos étnicos en la inversión del Presupuesto General de la Nación	11
1.1 La Planeación Financiera	11
1.1.1 La incertidumbre del monto de los recursos destinados a las víctimas étnicas	11
1.1.2 La concepción ambigua de los recursos asignados	13
1.1.3 Las víctimas étnicas y el presupuesto asignado	15
Conclusiones	16
Capítulo 2.	17
Adecuación Institucional, Atención integral y Ayuda humanitaria	17
2.1 Adecuación Institucional	17
2.1.1 Estructura institucional inadecuada de la UARIV	17
2.1.2 Ausencia de referentes geográficos, cuantitativos y poblacionales, que den cuenta de información sustantiva que permita dar alcance a la implementación de medidas orientadas a grupos étnicos	18
2.1.3 Incoherencia entre las cifras de víctimas étnicas en el país y la ubicación de los puntos con atención diferencial	18
2.1.4 Incoherencia entre el diseño institucional, las acciones concretas en territorio y la implementación de medidas para los asuntos étnicos en la UARIV	20
2.2 Atención integral y Ayuda humanitaria	21
Deficiencia en la descripción de modelos específicos de atención humanitaria para grupos étnicos	21
Capítulo 3	24
La reparación colectiva étnica: revisión frente a las recomendaciones de los Informes de la CSMDL de 2015 y 2016	24
3.1 Problemáticas frente a la operación logística de los recursos	24
3.2 Contratación de asesores étnicos dentro de la ruta de reparación colectiva	25
3.3 Caracterización de daños y afectaciones territoriales conjunta entre la UAEGRTD y la UARIV .	26
3.4 Mejoras en la etapa formulación y protocolización del PIRC	27
3.5 Medida de reparación de indemnización colectiva étnica	27
3.6 Acciones de mejora	30
Subcomité de Reparación Colectiva – Mesa Étnica	30
Mesas sectoriales y Bilaterales	30
Contratación de gestores de la Ruta Étnica de Reparación Colectiva y Profesionales de Rehabilitación Étnica	31

En relación con la gestión a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior -DAIRM-	31
Frente a la gestión de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior -DACN-.....	32

Capítulo 4 35

Análisis de la política de restitución de derechos territoriales a pueblos y comunidades étnicas 35

4.1 Síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones de los últimos dos Informes de la Comisión y análisis de su vigencia.....	35
4.2 Seguimiento al cumplimiento de las sentencias del Resguardo Emberá Katío del Alto Andágueda (Chocó), el Consejo Comunitario Renacer Negro (Cauca) y al Auto de medidas cautelares a favor del Resguardo multiétnico de Kanalitojo (Vichada)	37
4.2.1 Resguardo Emberá Katío del Alto Andágueda (Bagadó -Chocó) Sentencia 007 de 2014.....	37
4.2.2 Consejo Comunitario Renacer Negro (Cauca)	38
4.2.3 Medida Cautelar Resguardo multiétnico de Kanalitojo (Vichada).....	39
4.3 Panorama de los avances en la implementación de la restitución de derechos territoriales 2016- 2017	40
4.4 Persistencia de dificultades y retos de la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos.....	43
4.5 La restitución de derechos territoriales en el PEIRT y el presupuesto de inversión de la UAEGRTD para esta política.....	45

Anexos..... 47

Capítulo 5 50

Medidas de prevención y protección	50
5.1 Recomendaciones sustanciales	51
5.2 Recomendaciones procedimentales	53
5.3 Programa de protección colectiva	55
Conclusión	57

Capítulo 6. 58

Participación de los grupos étnicos en las instancias del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las víctimas 58

6.1 Escenarios adecuados para la participación	60
6.2 Condiciones apropiadas para un verdadero ejercicio deliberativo	62
6.3 <i>Garantías</i> que aseguren la continuidad del proceso participativo y lo robustezcan de manera progresiva.....	62
6.4 Impacto e incidencia de la participación de las víctimas en la satisfacción de los derechos constitucionales.....	63

Capítulo 7 65

Reparación individual a los grupos étnicos: inconsistencias reportadas en las cifras por la UARIV 65

Referencias bibliográficas.....	71
Índice de Tablas:	73

Introducción

La Comisión de Monitoreo y Seguimiento a los Decretos Leyes (CMSDL) ha sido cuidadosa en desarrollar su mandato por medio de la utilización de diferentes metodologías para evaluar el proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en los Decretos Leyes para víctimas pertenecientes a los grupos étnicos. A lo largo de los cuatros informes precedentes, elaborados como resultado del mandato legal, se ha observado con preocupación la resistencia por parte de las autoridades concernidas a conocer e implementar lo ordenado en los Decretos Leyes Étnicos. Considerando lo anterior, la CMSDL encuentra necesario para este informe reiterar la brecha que existe entre las normas en cuestión y el cumplimiento informado por las entidades responsables de la implementación efectiva de esta política pública.

Este Informe evidencia que el Presupuesto General de la Nación no incluye los recursos asignados de manera específica para garantizar el enfoque diferencial hacia los pueblos indígenas y Rom, y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado, lo cual afecta estructuralmente la implementación de la política pública, obstaculizando la garantía de derechos de las víctimas étnicas.

Igualmente, se hace necesario insistir en la importancia que tiene el territorio para los pueblos indígenas y las comunidades negras, raizales y palenqueras, pues este es la base para el desarrollo de su vida social y cultural; en ese sentido, de la recuperación del goce efectivo de los derechos territoriales depende el ejercicio de los demás derechos fundamentales, colectivos e integrales. No obstante, todavía no se cuenta con la institucionalidad adecuada para responder a las necesidades de la restitución de manera planeada, diferenciada y concertada con los Grupos Étnicos y además, persisten de los riesgos asociados a la solicitud de medidas de protección territorial.

Es necesario advertir la grave demora en la implementación de la Ruta de Reparación Colectiva Étnica, la cual se relaciona con la ineficacia administrativa por parte de la UARIV para contratar la operación logística de los recursos técnicos y financieros destinados al desarrollo de las acciones reparadoras.

Una de las grandes preocupaciones en el contexto actual es la falta de efectividad de las medidas de prevención y protección; esto se debe a la lentitud con que avanza su implementación y a la falta de mecanismos adecuados para la protección y prevención de riesgos para los sujetos étnicos colectivos, lo que ha agudizado el estado de vulnerabilidad que padecen los grupos étnicos.

La participación es un derecho fundamental para los grupos étnicos, particularmente, en virtud de lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, en tanto que su ejercicio permite el desarrollo de otros derechos como la autonomía y el gobierno propio. En ese sentido, es de gran preocupación para la CMSDL que la participación de los Grupos Étnicos no ha sido garantizada en el marco de los espacios de formulación y toma de decisiones respecto de la política pública para la reparación integral a las víctimas.

Frente a la reparación individual se debe mencionar que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizó entrega parcial de la información solicitada a la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas. No obstante, en la información allegada se evidenciaron inconsistencias en los registros de las indemnizaciones otorgadas a las víctimas con alguna pertenencia étnica, así como también la falta de claridad sobre los mecanismos de articulación entre las medidas de reparación individual y las medidas de reparación colectiva, lo cual afecta la indivisibilidad de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento pretende tomar como punto de partida las recomendaciones que esta Comisión ha realizado en los informes anteriores, en aras de realizar un balance general del estado de implementación de los Decretos Leyes Étnicos y de las medidas que las instituciones del Estado colombiano han dispuesto para lograr una reparación integral y transformadora de las víctimas pertenecientes a los Grupos Étnicos.

Capítulo 1.

La falta de enfoque diferencial para víctimas pertenecientes a grupos étnicos en la inversión del Presupuesto General de la Nación

El monto de los recursos, su destinación, su ejecución y las entidades que durante cada vigencia cumplen estas funciones, tiene como referente para su acción tres tipos de medidas que el Gobierno Nacional ha implementado desde finales de 2011: las referidas a la regulación de los derechos y garantías de las víctimas de los pueblos y comunidades étnicas¹, las encaminadas a que los esfuerzos del Gobierno no pongan en riesgo la estabilidad fiscal y macroeconómica², y las relacionadas con el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas³.

En este aparte la Contraloría General de la República realiza un análisis de las asignaciones presupuestales para las víctimas de las comunidades y grupos étnicos en la vigencia 2016. El hecho notorio y reiterado que ha sido señalado en los diferentes informes de seguimiento y monitoreo, es la ausencia de “marcadores” que permitan realizar el seguimiento presupuestal de los recursos asignados. Esta situación evidencia que, transcurridos más de seis años desde la promulgación de la Ley 1448 de 2011, los problemas que persisten tienen origen en dos de sus ámbitos. El primero, la planeación financiera que no ha permitido una caracterización y definición de los montos con enfoque diferencial para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos. El segundo, el diseño institucional porque en la práctica no se ha logrado y se requiere que las entidades asuman en la programación y ejecución del presupuesto el enfoque diferencial étnico para víctimas del conflicto. Estas son las dos principales tareas pendientes. La base objetiva para cumplir con estas obligaciones es la existencia y determinación clara del monto y los costos de las medidas de atención, asistencia y reparación de las víctimas étnicas, un tema que aún sigue inconcluso.

El presente documento se desarrolla en tres secciones. La primera contiene una revisión de los instrumentos de planeación financiera y su alcance respecto a la política pública de las víctimas de grupos étnicos. La segunda presenta los resultados del análisis del presupuesto de inversión dividido en dos partes, primero, con el presupuesto agregado de las entidades y segundo, evaluando las asignaciones presupuestales para víctimas étnicas, en un grupo de entidades seleccionadas. Finalmente, en la tercera sección se presentan las conclusiones.

1.1 La Planeación Financiera

1.1.1 La incertidumbre del monto de los recursos destinados a las víctimas étnicas

En 2011 el Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 19 de la Ley 1448, creó mediante el documento CONPES 3712 un Plan Nacional de Financiación

¹ En diciembre de 2011 el Gobierno Nacional emitió los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 con este propósito.

² El escenario financiero de sostenibilidad fue creado con el CONPES 3712 de 2011.

³ Las cuales fueron aprobadas en el CONPES 3726 de 2012.

para garantizar la sostenibilidad fiscal de la atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno; igualmente, en observancia de lo establecido en el artículo 205 de la misma norma, expidió los decretos con fuerza de ley para la asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas⁴, el pueblo Rom o Gitano, y las comunidades negras, raizales, afrocolombianas y palenqueras⁵.

Los costos previstos por el CONPES 3712 para financiar y hacer sostenible la Ley 1448 de 2011 fueron estimados en \$54,9 billones en un escenario de diez años (Cuadro 1). Pero como el mismo documento lo señala, el ejercicio de programación enfrentó las restricciones generadas por las dificultades para determinar con precisión el universo de víctimas y porque el costeo de algunas de las medidas contenidas en la ley apenas se estaba diseñando o ajustando. La advertencia que se derivaba de esta situación sigue vigente: “el cálculo del costo de las medidas de la ley, conlleva a una serie de supuestos factibles de ser modificados por la futura implementación de la misma”⁶.

Tabla 1.1
Gastos por medidas de asistencia, atención y reparación a víctimas étnicas
Miles de millones de pesos de 2011

Medida / Componente		Total
Asistencia	Asistencia Judicial	71
	Educación	6.738
	Salud	15.682
	Identificación	65
Total Asistencia		22.556
Atención	Atención Humanitaria	302
	Ayuda Humanitaria	44
	Alimentación AHT	2.404
	Alojamiento AHT	2.339
	Retornos y reubicaciones	58
	Centros Regionales Reparación	272
Total Atención		5.419
Reparación	Restitución de Tierras*	2.949
	Indemnización vía Administrativa	6.395
	Indemnización /Subsidio Vivienda	6.915
	Empleo y Generación de Ingresos	5.784
	Créditos y Pasivos	235
	Medidas de satisfacción	42
	Garantía de no repetición	2.352
Total Reparación		24.672
Costos Institucionales		1.833
Otros Costos**		423
Total		54.903

* Incluye \$100 mm en 2012 para inversión en unidades de restitución

** Incluyen otros costos y presupuestos por definir en 2012

Fuente: MHCP-DNP CONPES 3712

⁴ El Decreto 4633 del 9 de diciembre de 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”.

⁵ Los Decretos 4634 y 4635 del 9 de diciembre de 2011, “por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes” al pueblo Rom o Gitano y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el mismo orden.

⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, Documentos CONPES 3712, Bogotá, D.C., 1 de diciembre de 2011.

En el caso particular de las víctimas de las comunidades étnicas la situación se torna más compleja, el Plan Financiero no contempló en su programación un enfoque diferencial explícito para estos grupos, y por tanto, no realizó una identificación de los recursos destinados para dichas víctimas.

El análisis del CONPES 3712 muestra que la única referencia a las víctimas de los grupos étnicos se realiza en la programación de un rubro denominado “otros costos”. Los recursos agrupados en este rubro ascienden a \$423 mil millones y tienen como destino las partidas adicionales para el fortalecimiento institucional, la implementación de planes y programas para mujeres víctimas del conflicto armado (específicamente víctimas del desplazamiento forzado) y las “reparaciones colectivas de los grupos étnicos”; sin embargo, no se puede identificar el monto asignado a cada una de ellas.

1.1.2 La concepción ambigua de los recursos asignados

El paso siguiente en este proceso, como estaba señalado en el artículo 175 de la Ley 1448 de 2011 fue la promulgación del CONPES 3726 de 2012 con un plan de ejecución de metas, el presupuesto y el mecanismo de seguimiento⁷. Un aspecto para resaltar es que este documento de política debía incluir un “título especial” y explícito para el pueblo Rom y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras⁸.

En este sentido, los lineamientos, rutas, metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas que se fijan con el CONPES 3726, incorporan los costos asociados a salud, educación y generación de ingresos para las comunidades étnicas, los cuales ascienden a \$3.5 billones y hacen parte de los \$54 billones que constituyen el presupuesto total para la implementación de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto en un horizonte de diez años.

Los recursos para la población víctima perteneciente a grupos étnicos se distribuye prioritariamente en los componentes de salud \$1,8 billones y educación \$927,8 mil millones mientras que para generación de ingresos se asignan \$775,6 mil millones, monto que corresponde al 14,39% del total del componente de generación de ingresos y empleo programado en el CONPES 3726 para el total de la población víctima (Tabla 1.2).

⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Lineamientos, plan de ejecución de metas, y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas, Documentos CONPES 3726, Versión aprobada, Bogotá, D.C., 30 de mayo de 2012.

⁸ Los artículos 119 del Decreto 4634 de 2011 y 154 del Decreto 4635 de 2011 establecen para el caso del pueblo Rom o Gitano y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que se debe realizar la: “INCLUSIÓN ESPECIAL EN CONPES. Para efectos del presente Decreto, el Gobierno Nacional incluirá en el documento CONPES de que trata el artículo 175 de la Ley 1448 de 2011, un título especial para el pueblo Rom o Gitano que contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto suficiente con continuidad y oportunamente disponible, y el mecanismo de seguimiento e instrumentos de corrección, así como determinará anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades responsables de conformidad con lo establecido en el presente decreto, para efectos de materializar las medidas de atención, asistencia y reparación integral contempladas en el presente Decreto”. Esta inclusión en el CONPES no se contempla en el Decreto 4633 de 2011 para los Pueblos y Comunidades indígenas.

Tabla 1.2
Diferenciación del Presupuesto para víctimas de los grupos étnicos
Miles de millones de pesos

Población objetivo	Objeto del gasto	2012-2014	2015-2021	Total 2012-2021
Rrom	Salud	23.796	65.018	88.813
	Educación	24.441	22.247	46.689
	Programa Generación de Ingresos	11.710	27.324	39.030
Total Rrom				174.532
Indígena	Salud	96.127	262.645	358.774
	Educación	98.756	89.894	188.650
	Programa Generación de Ingresos	47.312	110.395	157.705
Total Indígena				705.129
Afro	Salud	348.468	952.104	1.300.572
	Educación	358.020	325.886	683.905
	Programa Generación de Ingresos	171.515	400.201	571.720
Total Afro				2.556.197
Raizal	Salud	4.356	11.899	16.255
	Educación	4.466	4.067	8.533
	Programa Generación de Ingresos	2.140	4.994	7.133
Total Raizal				31.921

Fuente: Cálculos DNP-MHCP CONPES 3726

El análisis del gasto según su fuente de financiación exige abandonar el tratamiento ambiguo de los recursos destinados a las víctimas de los grupos étnicos. Se debe tener presente que si los recursos de salud y educación se financian con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y estos se asignan bajo principios de universalidad, porque como lo reconoce el CONPES 3712 “no están asociados a la condición de víctimas de los individuos, por tratarse de derechos generales de la población, y corresponden al monto estimado de la provisión de los bienes y servicios a que tienen derecho por su condición de ciudadanos colombianos”⁹; por tanto, en la práctica, los recursos destinados a generación de ingresos son los únicos realmente programados para atender a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.

Otro tema urgente es la necesidad de asumir un criterio diferencial como principio orientador a nivel de los proyectos. El análisis de las fichas EBI del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) muestra dos problemas que impiden la asignación específica de recursos para los grupos étnicos: i) las entidades analizadas no incluyen a estas comunidades en la formulación de sus proyectos de inversión y estos son formulados de manera muy general, lo cual tiene dos efectos: en primer lugar, no se comprometen recursos específicos para esta población y en segundo lugar, se dificulta el seguimiento a la inversión realizada. ii) El formato de la ficha solo permite definir la población beneficiaria por número de individuos lo cual no se compadece con el carácter colectivo de la vida social en estas comunidades; es así como muchas de las intervenciones que se requiere realizar en el marco de los Decretos Leyes Étnicos -tales como procesos de fortalecimiento organizativo, de construcción de la memoria histórica,

⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, Documentos CONPES 3712, Bogotá, D.C., 1 de diciembre de 2011.

etc.- se desnaturalizan en el proceso de planeación para ajustar la realidad a los requerimientos inflexibles de la ficha¹⁰.

1.1.3 Las víctimas étnicas y el presupuesto asignado

El monto de los recursos necesarios, entre otros factores, debe guardar relación con la magnitud de la población étnica que es víctima del conflicto y con su dimensión colectiva. No obstante, a diciembre de 2016 el RUV registra que el número de víctimas de este grupo poblacional individualmente consideradas asciende a 1.010.978, es decir, representa el 12,3% del total de víctimas registradas a la fecha (Tabla 1.3). La lectura de las cifras al interior del grupo étnico muestra que la victimización es mayor en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, con cerca de 783 mil víctimas, seguida por las comunidades indígenas con 187 mil.

Tabla 1.3
Población víctima del conflicto según etnia
Corte a diciembre de 2016

Pertenencia étnica	Número de víctimas	%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	782.735	9,52
Indígena	186.503	2,27
Gitano(a) ROM	30.197	0,37
Raizal del Archipiélago de San Andres y Providencia	9.921	0,12
Palenquero	1.622	0,02
Ninguna	7.213.465	87,71
TOTAL	8.224.443	100,00

Fuente: RUV

El primer paso para tener un orden de magnitud de los recursos asignados por el Gobierno Nacional a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, consiste en seleccionar los proyectos dirigidos a los grupos étnicos, y a partir de allí, identificar y determinar los valores apropiados por las entidades para garantizar los derechos relacionados con la inclusión social, el bienestar de la infancia, la seguridad alimentaria, el acceso a la tierra, la generación de ingresos, la infraestructura social y el fortalecimiento de la participación política.

El proceso de seguimiento a la apropiación y ejecución de los recursos se torna complejo cuando se pretende identificar y determinar los montos destinados a la política pública para víctimas étnicas. El seguimiento que realizó la CGR a los compromisos del presupuesto invertido por un grupo seleccionado de entidades examinadas cuestiona la afirmación del Gobierno Nacional en el CONPES 3726, en torno a que “en materia de seguimiento, el Gobierno Nacional ya dispone de los instrumentos necesarios para

¹⁰ El artículo 14 del Decreto Ley 4633 de 2011 recalca la importancia de considerar la dimensión colectiva en las intervenciones.

visibilizar ampliamente y registrar el seguimiento, así como la ejecución y resultados que se vayan obteniendo a lo largo de la implementación de la Ley”¹¹.

Los recursos asignados para las víctimas de los grupos étnicos no aparecen claramente diferenciados (“marcados”) en los reportes del SIIF, y por tanto, no es posible determinar su apropiación anual y realizar un seguimiento específico a la ejecución de ellos. Por último, en el seguimiento de estos recursos la discusión también se traslada al ámbito de los criterios de clasificación del gasto, porque varias entidades registran dentro de los montos comprometidos como gastos destinados a las víctimas, las erogaciones de funcionamiento de los proyectos.

Conclusiones

La ausencia de una planeación financiera no permite la formulación e implementación de la política pública que garantice las medidas de atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos territoriales contempladas en los Decretos Leyes Étnicos. Por un lado, a nivel del presupuesto nacional, se observa que la destinación de recursos para su implementación ocupa un lugar marginal dentro de la asignación destinada a la política general de víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Por otro lado, en el seguimiento y monitoreo de la ejecución presupuestal de la inversión al interior de las entidades, se encontró que estas en general, no incorporan de manera específica a la población étnica víctima del conflicto dentro de los proyectos de inversión, y por tanto, se carece de metas e indicadores para su seguimiento. Esta situación se complica porque en el SIIF no es posible realizar una caracterización precisa del monto de los recursos para la implementación de los Decretos Leyes Étnicos.

¹¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Lineamientos, plan de ejecución de metas, y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas, Documentos CONPES 3726, Versión aprobada, Bogotá, D.C., 30 de mayo de 2012. P.37.

Capítulo 2.

Adecuación Institucional, Atención integral y Ayuda humanitaria

2.1 Adecuación Institucional

2.1.1 Estructura institucional inadecuada de la UARIV

El objeto de los Decretos Leyes consiste en establecer el marco normativo e institucional de la política pública de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales de los grupos étnicos. Para este capítulo se tendrá en cuenta lo reportado por la administración, las consideraciones de los informes anteriores y el mandato expreso de la norma.

La Comisión ha alertado en pasados informes¹² sobre la inconveniencia del modelo de operación con enfoque diferencial, sin embargo, la UARIV establece que dicho modelo *“responde a las obligaciones planteadas a nivel normativo para el Estado Colombiano en materia de enfoque diferencial y en la misión de la UARIV”*¹³. Esta afirmación no se corresponde con el contenido de la norma, la cual establece en los títulos VII del Decreto Ley 4633, V del Decreto Ley 4634 y VI del Decreto Ley 4635, una institucionalidad para la reparación integral y para la restitución de tierras abandonadas y despojadas. El referido modelo de operación con enfoque diferencial corresponde a funciones de la Subdirección General de la UARIV por mandato del art. 13 del Decreto 4802 de 2011, en el cual no se establece competencia en asuntos étnicos para esa dependencia, por lo que se concluye que el modelo de operación con enfoque diferencial aplicado a grupos étnicos, no corresponde con el contenido de los Decretos Leyes. Además, no se precisa el desarrollo del marco de competencias de la Dirección de Asuntos Étnicos¹⁴ UARIV-DAE establecido por los Decretos Leyes.

Sumado a lo anterior, preocupa que, pese a las observaciones de la Oficina de Control Interno de la UARIV, a la fecha no se cuente con las adecuaciones institucionales necesarias para el desarrollo de lo establecido en los Decretos Leyes. Inquieta a la Comisión la falta de información con respecto a la respuesta de la Oficina Asesora de Planeación que no obstante lo planteado en la visita administrativa, al allegar la respuesta requerida por la Comisión, con respecto al carácter misional de la UARIV-DAE, se limitó al suministro del Mapa de Procesos Versión 3, sin establecer de manera sustantiva las razones por las cuales la UARIV-DAE no cuenta con la estructura administrativa para el desarrollo de sus funciones.

¹² Primer informe, pp. 13, 14 y 167 y Cuarto informe pp. 212 a 213.

¹³ Informe respuesta solicitud de información, en el marco de la presentación del informe al Congreso de la República por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Presentado por la UARIV junio de 2017, p. 1.

¹⁴ Es se extrae de la respuesta a la visita administrativa realizada el 12 de julio de 2017.

Lo anterior se puede ver reflejado, por ejemplo, en el hecho de que la Subdirección de Reparación Colectiva de la UARIV, es la dependencia que adelanta los procesos de reparación colectiva de los grupos étnicos, sin contar con el mandato legal para hacerlo como pudo verificarse en la visita administrativa. Estas deficiencias se han identificado en el primer y cuarto informe elaborado por la CSMDL.

2.1.2 Ausencia de referentes geográficos, cuantitativos y poblacionales, que den cuenta de información sustantiva que permita dar alcance a la implementación de medidas orientadas a grupos étnicos

Sumado a las deficiencias referidas al diseño institucional mencionadas en el apartado anterior, las acciones presentadas por la UARIV no permiten establecer su desarrollo concreto. Se observa una ausencia de mecanismos de seguimiento a la implementación, son frecuentes las alusiones de tipo cualitativo para enmarcar las acciones y es difícil precisar el papel de la UARIV-DAE; por lo tanto, no se puede establecer el impacto de las acciones del diseño institucional en las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, si se tiene en cuenta que solo existen a la fecha 4 planes de reparación colectiva, frente a más de 100 que corresponden a sujetos colectivos no étnicos.

Vale la pena considerar que el énfasis de los Decretos Leyes se orienta a la realización de acciones en los territorios, bajo la premisa de la adecuación institucional y la concertación. Esto se ve referido de manera taxativa en los Decretos Leyes así: Atención (Artículo 72 del 4633, 49 y 50 del 4634 y 50 y 51 del 4635); Articulación de reparación colectiva con retornos (artículos 100 y 101 del 4633, 67 y 68 del 4634 y 71 del 4635); Objetivo de reparación colectiva (133 del 4633, 16 del 4634 y 103 del 4635); Componente étnico del registro (Título VIII del 4633, Capítulo II del Título V del 4634 y Capítulo II del Título VI del 4635); Jornadas de registro (Artículo 190 del 4633); Oficinas étnicas (Artículo 176 del 4633, 106 del 4634 y 141 del 4635); Medidas específicas de participación (Artículo 192 del 4633, 118 del 4634 y 152 del 4635); Adecuación institucional (Artículo 181 del 4633, 119 y 122 del 4634 y 154 del 4635). Estos mandatos expresos en los Decretos Leyes luego de cinco años de su expedición deberían estar incorporados tanto en la estructura de la entidad como en los informes reportados por la UARIV.

Lo presentado por la UARIV no permite establecer si los mandatos anteriormente referidos se están implementando, como tampoco el alcance poblacional geográfico y cuantitativo. De acuerdo con lo anterior, la Comisión insiste en que la UARIV dé respuesta con respecto a los criterios cuantitativos y cualitativos que aplica para definir el plan de acción de la entidad.

2.1.3 Incoherencia entre las cifras de víctimas étnicas en el país y la ubicación de los puntos con atención diferencial

Tomando lo reportado por la UARIV en su página web sobre las cifras generales de distribución de víctimas en el país según el lugar de ocurrencia de los hechos

victimizantes (Tabla 2.1), se observa una incoherencia entre la distribución de puntos de atención dedicados a temas étnicos (Tabla 2.2) y la distribución porcentual de víctimas étnicas, tal y como se muestra a continuación:

Tabla 2.1
Distribución de víctimas por departamento y proporción entre víctimas étnicas y no étnicas, tomando como base lugar de ocurrencia de los hechos victimizantes

DEPARTAMENTO	V ETNICAS	TOTAL	% ETNICOS
Guainía	5.135	10.311	49,80%
Chocó	124.265	257.211	48,31%
Nariño	140.103	401.319	34,91%
Valle Del Cauca	149.898	488.692	30,67%
Vaupés	2.215	7.379	30,02%
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	74	262	28,24%
Cauca	74.677	326.626	22,86%
Amazonas	550	2.712	20,28%
La Guajira	25.414	163.805	15,51%
Vichada	1.172	7.921	14,80%
No definido	15.917	114.555	13,89%
Bogotá, D.C.	91.608	672.246	13,63%
Risaralda	15.333	117.265	13,08%
Córdoba	39.473	325.370	12,13%
Bolívar	54.458	476.925	11,42%
Sucre	31.880	342.745	9,30%
Putumayo	14.195	157.835	8,99%
Guaviare	3.796	44.599	8,51%
Magdalena	38.192	452.554	8,44%
Cesar	27.369	387.864	7,06%
Antioquia	109.330	1.620.938	6,74%
Quindío	3.349	60.013	5,58%
Tolima	10.804	199.256	5,42%
Cundinamarca	9.003	171.865	5,24%
Caqueta	8.482	224.671	3,78%
Meta	9.048	254.845	3,55%
Atlántico	7.842	223.292	3,51%
Santander	8.824	260.924	3,38%
Caldas	3.841	118.077	3,25%
Huila	6.515	202.445	3,22%
Arauca	3.104	96.626	3,21%
Norte de Santander	5.514	263.693	2,09%
Boyacá	843	40.950	2,06%
Casanare	1.135	68.558	1,66%
TOTAL	1.043.358	8.564.349	12,18%
Fecha de Corte : 01/07/2017 12:00:00 a. m.			

Fuente: UARIV¹⁵

De acuerdo con las cifras correspondientes a los reportes públicos de la Red Nacional de Información, se observa que los departamentos de Guainía, Chocó Nariño, Valle del Cauca, Vaupés, Amazonas, Cauca, La Guajira y Vichada presentan las proporciones más altas en lo correspondiente a víctimas con pertenencia étnica -sin entrar a

¹⁵ Recuperado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co>

considerar que por ejemplo el departamento de Chocó, mayoritariamente étnico, solo reporte 48% de víctimas étnicas, lo cual permite inferir el sub-registro de la identificación étnica-.

Tabla 2.2
Ubicación de enlaces étnicos de acuerdo con la respuesta de la UARIV solicitada en la visita administrativa practicada el 12 de julio de 2017

DIRECCION TERRITORIAL	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PUNTO DE ATENCIÓN
DIRECCION TERRITORIAL NARIÑO	NARIÑO	EL CHARCO	CENTRO REGIONAL EL CHARCO
DIRECCION TERRITORIAL CORDOBA	CORDOBA	MONTERIA	CENTRO REGIONAL MONTERIA
DIRECCION TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA	ARAUCA	TAME	CENTRO REGIONAL TAME
DIRECCION TERRITORIAL CAQUETA Y HUILA	HUILA	PITALITO	CENTRO REGIONAL PITALITO
DIRECCION TERRITORIAL URABA	ANTIOQUIA	TURBO	TURBO
DIRECCION TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA	ARAUCA	ARAUCA	CENTRO REGIONAL ARAUCA
DIRECCION TERRITORIAL META Y LLANOS ORIENTALES	GUAVIARE	SAN JOSE DEL GUAVIARE	CENTRO REGIONAL SAN JOSE DEL GUAVIARE
DIRECCION TERRITORIAL CENTRAL	CUNDINAMARCA	SOACHA	CENTRO REGIONAL SOACHA
DIRECCION TERRITORIAL URABA	ANTIOQUIA	APARTADO	CENTRO REGIONAL APARTADO
DIRECCION TERRITORIAL CESAR Y GUAJIRA	GUAJIRA	RIOHACHA	RIOHACHA
DIRECCION TERRITORIAL CESAR Y GUAJIRA	CESAR	VALLEDUPAR	CENTRO REGIONAL VALLEDUPAR
DIRECCION TERRITORIAL CESAR Y GUAJIRA	GUAJIRA	RIOHACHA	RIOHACHA

Fuente: UARIV¹⁶

Pese a lo reportado por la UARIV con respecto a los puntos de atención solo se presenta coincidencia entre el número de víctimas pertenecientes a grupos étnicos y los puntos dispuestos para su atención en los departamentos de Nariño y La Guajira. Sin desconocer lo significativo de la presencia de funcionarios en los lugares indicados por la UARIV en el informe presentado, no son claros los criterios de distribución, ni las acciones de coordinación dirigidas a cerrar la brecha identificada. Como resultado de lo anterior, se observa que es necesario generar acciones de adecuación institucional congruentes con los criterios cuantitativos de distribución territorial de víctimas étnicas.

2.1.4 Incoherencia entre el diseño institucional, las acciones concretas en territorio y la implementación de medidas para los asuntos étnicos en la UARIV

Resultado del proceso de seguimiento al diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de lo establecido en los Decretos Leyes, se observan deficiencias en materia de responsabilidades por parte de las autoridades públicas establecidas en la institucionalidad definida para esto, pues se advierte una profunda desinstitucionalización en materia de asuntos étnicos respecto de las medidas de atención y ayuda humanitaria a las víctimas de grupos étnicos, considerando que por lo

¹⁶ Tomado de respuesta de la UARIV allegada a la Procuraduría el 14 de julio de 201, págs. 15 y 16.

observado, subsisten graves fallas de comprensión en el contenido de los Decretos Leyes Étnicos y las responsabilidades asignadas.

Lo anterior explica que frente al requerimiento hecho por la Comisión a la UARIV, como coordinadora del SNARIV, para que informara el estado de la adecuación institucional de las entidades que lo integran, no se allegó respuesta alguna. Frente a este panorama de debilidades, falencias y omisiones, se considera un avance, aunque de manera tardía, la formulación de un plan de acción por parte de la UARIV-DAE. Este constituye un instrumento de gestión pública vinculante, al contener los elementos necesarios para enfocar adecuadamente las acciones que adelante a futuro la UARIV para darle cumplimiento efectivo al mandato contenido en los Decretos Leyes, y constituirá la base para evaluar la gestión de la UARIV en esta materia.

2.2 Atención integral y Ayuda humanitaria

Deficiencia en la descripción de modelos específicos de atención humanitaria para grupos étnicos

Si bien la UARIV da cuenta de adecuaciones la entrega de atención humanitaria, en sus diferentes fases se observa que los mecanismos correspondientes a estos componentes de política pública no presentan una contextualización ni un desarrollo correspondiente a lo establecido por los Decretos Leyes. Esto se evidencia en:

- La ausencia de una justificación que dé cuenta del entendimiento que tiene la UARIV con respecto a la medida de retorno como parte de las medidas de atención (Decreto Ley 4633 Título IV, Capítulo III para el Decreto Ley 4634 Título II Capítulo II, Decreto Ley 4635 Título III Capítulo III). Considerando que la UARIV refiere en su informe que *“el retorno o la reubicación se constituyen en eje central para la superación de la condición de vulnerabilidad que dejó el desplazamiento forzado; se concibe como una medida que conlleva a la restitución de derechos y hace parte de una ruta integral de medidas entre las cuales existen relaciones complejas de complementariedad e interdependencia (...) por ello, el derecho a retornar y ser reubicado es entendido desde un enfoque de reparación colectiva, como una medida de restitución de la población que hace parte del sujeto de reparación colectiva (SRC) víctimas del desplazamiento forzado”*¹⁷. De lo anterior se infiere que no se tiene claridad institucional con respecto al tratamiento de las medidas del retorno como medida de atención.
- Con respecto a los esquemas especiales de acompañamiento referidos en las páginas 21 y 22¹⁸, no se refieren datos cuantitativos o procesos concretos donde se dé cuenta de la articulación de esas acciones.

¹⁷ Tomado de la respuesta de la UARIV allegada a la Procuraduría el 14 de julio de 2017, p. 20.

¹⁸ Tomado de la respuesta de la UARIV allegada a la Procuraduría el 14 de julio de 2017, pp. 21 a 22. **“Articulación de procesos y medidas al interior de la Unidad.** El proceso de implementación de las acciones propias de un plan de retornos tiene distintas etapas en las cuales la población sujeto del mismo accede a las medidas de atención y asistencia que cada hogar en situación de desplazamiento accede, la atención humanitaria y los recursos para el traslado (en los casos en donde se requiere) son entregados por la Unidad para las Víctimas.4 Sin embargo, algunas acciones como los Esquemas Especiales de Acompañamiento tienen un

- Si bien el art. 122 de la Ley 1753 de 2015 (PND) modificó las competencias institucionales en materia del componente de alimentación en la atención integral a las víctimas, sustrayendo las responsabilidades del ICBF, en la actualidad los arts. 73, 92, 96 y 97 del Decreto Ley 4633; 51 y 67 del Decreto Ley 4634; 70 del Decreto Ley 4635, mantienen competencias expresas en materia de atención a cargo del ICBF, lo presentado por la UARIV no da cuenta de estos mandatos expresos en los Decretos Leyes.
- Se hace necesario aclarar lo correspondiente a la ruta integral de atención y reparación, con base en las cifras presentadas por la UARIV, ya que esta plantea que existe una ruta integral desde la cual se operativizan las diferentes medidas de atención y reparación. La entidad reportó el número de hogares en los que se identificaron carencias de subsistencia mínima, pero no informa cuales son las acciones para contrarrestar estas carencias, lo cual resulta preocupante si se tiene en cuenta el carácter integral de las medidas de atención y reparación establecidas por los Decretos Leyes.
- Un análisis del ítem de hogares en extrema urgencia en carencias de alojamiento y carencias de alimentación reportado por la UARIV, identifica 153.487 hogares en esta situación, de los cuales 70.155 corresponden a grupos étnicos, cifra que representa el 45% de esa medición; este indicador resulta especialmente grave si tenemos en cuenta que el 13% de la población incluida en el RUV tiene pertenencia étnica. Esto permite concluir que los integrantes de los grupos étnicos padecen una situación más grave que las víctimas no étnicas, realidad que conlleva la obligación de adelantar acciones más eficaces tendientes a mitigar la grave situación de las familias víctimas pertenecientes a estos sectores poblacionales, con enfoque étnico, las cuales de acuerdo con la información aportada no existen.

claro enfoque reparador y se asocian, en sentido y forma a las medidas de restitución. De hecho, los Decretos con fuerza de Ley 4633 y 4634 de 2011 establecen que el Plan Integral de Reparación se articulará con los Esquemas Especiales de Acompañamiento definidos en los planes de retorno y reubicación, cuando sea procedente.

De este modo, en los casos étnicos, como sujetos colectivos y para sus integrantes individualmente considerados, los Esquemas Especiales de Acompañamiento serán acordes con los valores, usos y costumbres culturales particulares a cada pueblo o comunidad, reconociendo los derechos a la identidad cultural, autonomía, gobierno e instituciones propias y territorio, y fortaleciendo sus planes de vida y de etnodesarrollo, en términos de su pervivencia física y cultural.

Por ello, para la focalización, diseño, implementación y seguimiento de los Esquemas Especiales de Acompañamiento dirigidos a víctimas pertenecientes a grupos étnicos se concertan las acciones con la comunidad y coordinan con las autoridades étnicas legítimamente reconocidas. El carácter restitutivo de los EEA es clave para la articulación entre los procesos de retornos y la implementación del Programa de Reparación Colectiva, la estabilización socioeconómica de estas comunidades es el punto de partida para las medidas de reparación integral, incluyendo las medidas individuales. Por último, es clave resaltar que la participación y seguimiento que las comunidades y autoridades tienen en la construcción e implementación de los Planes de Retornos y Reubicaciones, deben estar acompañadas por las instituciones a cargo de acompañar y ejercer control acerca de estas actuaciones administrativas. En el caso del Decreto Ley 4635 es clara la participación del Ministerio del Interior

PARÁGRAFO 1°. La implementación y seguimiento de los planes de retorno y reubicación serán producto de una acción armónica, concertada e informada entre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas, la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y las autoridades propias y los representantes de las Comunidades. Estos seguimientos se realizarán durante los dos (2) años siguientes al retorno o la reubicación, en plazos de seis (6) meses.

Adicionalmente este acompañamiento, y el del Ministerio Público, es extensivo, necesario y clave en los procesos de acompañamiento a los retornos y reubicaciones de población étnica a sus comunidades.”

- En relación con la situación actual de la consulta previa de los criterios especiales y culturalmente adecuados de ayuda humanitaria, como quiera que el art. 73, párrafo 2 del Decreto Ley 4633 establece que los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, debían formular los criterios especiales y culturalmente adecuados de ayuda humanitaria, es necesario que haya un avance real en la construcción y formulación de dichos criterios.

Capítulo 3

La reparación colectiva étnica: revisión frente a las recomendaciones de los Informes de la CSMDL de 2015 y 2016¹⁹

“(…) En esta vigencia (2017) no se han iniciado acciones propias del proceso consultivo en tanto aún no se cuenta con operador logístico (…)”²⁰

3.1 Problemáticas frente a la operación logística de los recursos

La principal dificultad que se evidencia en la lentitud y retraso en la implementación de la Ruta de Reparación Colectiva Étnica, se relaciona con los obstáculos ante los cuales se encuentra la UARIV al momento de realizar las contrataciones para la operación de los recursos para estas actividades. Esta entidad advierte que la planeación de las actividades a cargo ha debido ser modificada en función de los tiempos de contratación que se rigen por la Ley 80 de 1993, la cual a pesar de su reglamentación y modificaciones, carece de cualquier tipo de enfoque o comprensión de las realidades y dinámicas étnicas.

Pese a que los Decretos-Leyes Étnicos entraron en vigencia en diciembre de 2011, solo hasta mediados del año 2014 se inicia la recepción de las declaraciones de los sujetos colectivos étnicos, por la falta de instrumento para realizar esta actividad. Solamente existen cuatro (4) planes de reparación colectiva étnica en implementación ya protocolizados, veintitrés (23) en etapa de caracterización de daños e impactos, y doce (12) en etapa de formulación del PIRC, de los 317 planes que se encuentran incluidos en el RUV hasta mayo de 2017. La CSMDL advierte que muchos casos cuyo proceso de consulta previa fue instalado en años anteriores, aún hoy se encuentran en etapas tempranas del proceso de consulta previa.

En el informe presentado por la UARIV se señala lo que se refiere en la Tabla 3.1, lo cual pone en evidencia las implicaciones negativas que la falta de tener un operador logístico permanente ha acarreado en la implementación de la política pública de reparación colectiva étnica, y sobre todo en la garantía y eficacia de los derechos de las víctimas colectivas étnicas reconocidos en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011:

¹⁹El presente documento se basa en las respuestas dadas por la UARIV y el Ministerio del Interior (DAIRM y DACN) mediante Oficio con radicado No. 201717019648511 del 14/07/17 de la UARIV, OF117-27725-DAI-2200 del 26/07/17, y OF117-27930-DCN-2300 del 27/07/17 frente a los requerimientos remitidos el pasado 4 de julio por la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo, en nombre de la CSMDL mediante Oficio No. 40120-0341 (201700178102), y Oficio No. 40120-0342 y la reunión realizada el día 27 de julio de 2017 con la UARIV, en la que solicitó la ampliación y complementación de la respuesta remitida.

²⁰ Extracto tomado de la respuesta entregada por la UARIV frente al requerimiento realizado por la CSMDL.

Tabla 3.1

Disponibilidad de Operador Logístico OL para los procesos de reparación colectiva

Año	Disponibilidad de Operador Logístico (OL)
2015	Hasta agosto no hubo OL.
2016	Solo hubo OL durante un mes del año.
2017	Hasta el mes de julio no hubo OL.

Fuente: UARIV

Al respecto, la UARIV informó que para la vigencia del año 2018 se ha establecido otra metodología de trabajo como posible correctivo, que permita hacer frente a esta problemática de manera temprana en cada vigencia. Esta medida consiste en una solicitud preliminar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Departamento Nacional de Planeación) de vigencias futuras para poder continuar con las actividades, así como la realización de las contrataciones de personal para el 2018 en el 2017, con el fin de garantizar que el otro año se cuente con equipos de trabajo protegiendo la estabilidad del personal a cargo²¹ y la continuidad de las actividades.

3.2 Contratación de asesores étnicos dentro de la ruta de reparación colectiva

Durante el *Primer Encuentro Nacional de Procesos de Reparación Colectiva -Hacia el Restablecimiento del Equilibrio y la Armonía de los Pueblos Indígenas en Colombia-*, organizado por CODHES a mediados de 2016, en el que participaron representantes de los pueblos indígenas de Colombia de distintos departamentos, advirtieron la necesidad de que los procesos de consulta previa de los PIRC en contaran con la participación de las víctimas étnicas. Así mismo, que sean las comunidades mismas, por ser sus integrantes los más conocedores de los daños ocasionados y la vulneración de sus derechos, quienes construyan los informes de daños e impactos sufridos en el marco del conflicto armado.

Por lo anterior, la CSMDL indagó a la UARIV sobre el proceso de selección de las personas que han asesorado a cada sujeto colectivo étnico que actualmente se encuentra en etapa de caracterización de daños e impactos y le pidió que señalara si las personas seleccionadas pertenecen a la comunidad, si son étnicas o no, además de indicar el tipo de vínculo o contratación realizado con ellas. Al respecto, la UARIV aludió a que una de las acciones de mejora que se van a implementar en adelante consiste en la contratación de gestores de ruta de reparación colectiva étnica y profesionales de rehabilitación étnica.

²¹ Para la UARIV, es claro que otro factor que afecta la continuidad de las actividades y la agilidad en las mismas se relaciona con el hecho de que hay poca continuidad de los profesionales, por los problemas antes referidos, pero también por la modalidad de contratación que en cierta medida contribuye a la inestabilidad en los procesos.

Sin embargo, más allá de dicha información, la UARIV no brindó una respuesta concreta respecto de la participación actual de la población étnica en estos procesos.

La UARIV explicó que se contratarán asesores étnicos en procesos de reparación colectiva étnica (gestores de la ruta de reparación colectiva étnica), y que dentro del proceso de selección uno de los criterios a tener en cuenta es el relacionado con la pertenencia étnica e inclusión del enfoque étnico contenido dentro de los estudios previos. No obstante, advierten que en el pasado ha habido casos en que las organizaciones o comunidades étnicas no postulan personas de la comunidad o las que postulan no reúnen el perfil requerido. Además, resalta el hecho de que en la entidad actualmente, y por instrucciones de la UARIV-DAE, más del 70% de los coordinadores en temas de reparación colectiva son víctimas del conflicto armado.

3.3 Caracterización de daños y afectaciones territoriales conjunta entre la UAEGRTD y la UARIV

En los informes anteriores de la CSMDL recomendó en reiteradas oportunidades que en cumplimiento a lo ordenado en los Decretos Leyes Étnicos, la UAEGRTD y la UARIV “(...) *realizarán conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad indígena (afrocolombiana, negra, raizal o palenquera), solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales (...)*”²², con el fin de evitar la revictimización de la población y avanzar en un actuar institucional que optimice recursos y esfuerzos.

Al respecto, la UARIV identificó dos dificultades principales: las dimensiones de estas caracterizaciones son diferentes, ya que mientras la UAEGRTD caracteriza la dimensión del daño territorial, la UARIV caracteriza otras 4 dimensiones adicionales relacionadas con las otras medidas de reparación colectiva (indemnización, rehabilitación, garantías de no repetición y satisfacción), y la articulación metodológica es otra dificultad en la medida en que los tiempos y el números de visitas que realiza cada entidad para construir la caracterización de daños y afectaciones son diferentes pues la UAEGRTD realiza una visita mientras que la UARIV realiza varias visitas²³.

Las dificultades referidas anteriormente no resultan admisibles para esta Comisión teniendo en cuenta que pueden resolverse desde una articulación dialógica de ambas entidades, buscando la complementariedad de las responsabilidades específicas, en aras de lo que establece la normatividad; aunando esfuerzos, sin duplicar actividades, ni

²² Es necesario aclarar que la información suministrada por la UARIV en relación con las visitas que realiza la UAEGRTD para elaborar el informe de caracterización de afectaciones territoriales no es precisa. Artículos 139 del Decreto Ley 4633/11 y Artículo 105 y 118 del Decreto Ley 4635/11.

²³ En la reunión realizada con la UARIV esta entidad se contradijo frente a lo escrito en la respuesta al requerimiento, y manifestó asombro frente a esta afirmación.

malgastar presupuestos y sobre todo sin saturar a las comunidades con el ingreso reiterado para realizar actividades similares.

No obstante lo anterior, la UARIV presentó los retos frente a este tema, que se resumen en concretar una efectiva articulación metodológica y técnica para practicar visitas conjuntas al territorio en temas de capacitación y caracterización y en darle mayor fuerza y continuidad al espacio de la Mesa Étnica de articulación que existe entre ambas entidades.

3.4 Mejoras en la etapa formulación y protocolización del PIRC

Teniendo en cuenta que una de las graves falencias de los PIRC que actualmente se encuentran en implementación es la ambigüedad en la forma en la que fueron establecidas las acciones reparadoras, así como el hecho de que los mismos quedaran incompletos en el proceso de concertación, al no acordarse claramente lo relativo al responsable de la acción, el cronograma y el presupuesto para su cumplimiento, se indagó a la UARIV al respecto. Concretamente, sobre la protocolización del PIRC correspondiente al sujeto colectivo étnico Proyecto Nasa (Toribío, Tacueyo y San Francisco) para determinar si se ha presentado alguna mejora en este sentido, considerando que estos conceptos hacen parte del contenido que debe tener un PIRC según los Decretos Leyes Étnicos. En este sentido, la UARIV informó que en dicho proceso ha habido algunos avances, pero persisten falencias frente a la concertación del cronograma de actividades y el presupuesto para la realización de las mismas. Afirma además que la posibilidad de mejoras en este aspecto se podrán advertir en los planes que están próximos a ser protocolizados, como es el caso de Bojayá. Concluye diciendo la UARIV que no es garante de que los PIRC cuenten con un cronograma, un responsable y un presupuesto para cada una de las acciones reparadoras.

Al respecto, viene bien aclarar que el coordinador de los procesos de consulta previa y protector de este derecho fundamental es el Ministerio del Interior, a través de sus diferentes direcciones (DAIRM y DACN), por lo cual se insiste tal como se hizo en los informes anteriores de esta Comisión, que esa entidad debería desempeñar un rol más activo y coherente con la competencia legal a su cargo. Además, entiende esta Comisión que la UARIV como entidad que coordina el SNARIV y lidera, junto con el Ministerio del Interior, los procesos de consulta previa de los PIRC, debe procurar que lo que quede consagrado en las protocolizaciones al menos permita contar con elementos a través de los cuales hacer exigible y realizables tales acuerdos.

3.5 Medida de reparación de indemnización colectiva étnica

Luego de múltiples discusiones tras la expedición por parte de la UARIV de los documentos de *“Lineamientos Jurídicos y Políticos para la Definición Presupuestal de la medida de*

*indemnización Colectiva para Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva*²⁴, y *“Observaciones frente al documento de Lineamientos jurídicos y Políticos para la Definición Presupuestal de la medida de indemnización Colectiva para Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva”*²⁵ la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo elaboró unas observaciones que daban cuenta de la primacía de criterios de estabilidad financiera para la entidad, frente a los criterios relacionados con el estado de vulnerabilidad de las comunidades étnicas y los derechos que estas tienen a la concertación de aquello que les afecte en materia de reparación colectiva. Además, los criterios establecidos por la UARIV para determinar los montos de esta indemnización, en ciertos casos, resultan ser contrarios a las realidades y derechos de algunos grupos étnicos²⁶.

Por lo anterior, para dicha entidad no hay otros elementos a tener en cuenta para la definición de los montos de la indemnización colectiva étnica. Además, desconoce que los mismos se deban concertar con las comunidades en los escenarios de consulta previa de los Planes, según lo señalado en los Decretos Leyes. En consecuencia, en esta oportunidad la Comisión enfocó su atención en otro aspecto igualmente relevante, frente a las comunidades a las cuales ya se les entregó el recurso por este concepto, a saber, se indagó a la UARIV sobre el seguimiento a la adecuada inversión de los recursos entregados a los sujetos colectivos étnicos hasta la actualidad por concepto de indemnización colectiva étnica.

En relación con el PIRKK (Pueblo Gitano o Rom) se informó sobre la elaboración de un instrumento para realizar el seguimiento a la inversión de la indemnización, del cual se entregó copia que se anexa al presente informe. Sin embargo, no se evidenció la existencia de algún instrumento o metodología de seguimiento a la adecuada inversión de estos recursos por parte de las comunidades indígenas (Cabildo Indígena de Kite Kiwe y Proyecto Nasa) y afrodescendientes (Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche) a las cuales ya le fueron entregados dichos recursos. Del instrumento referido llama especialmente la atención que en uno de los incisos señale: *“(...) Si la iniciativa no es la presentada inicialmente, describa el motivo de cambio y quiénes participaron de esta decisión al igual en qué se realizó o se va a realizar la inversión (...)”*. Lo anterior pone en evidencia el hecho de que los proyectos en los cuales se concreta la medida de reparación de indemnización colectiva, no necesariamente son concertados dentro del proceso de consulta previa, sino que se entregan unos recursos para el fortalecimiento de los planes de vida, de etnodesarrollo o del plan del buen largo camino, sin que esté claramente definido en qué van a ser invertidos dichos recursos. Esto implica riesgos en el manejo de

²⁴ Este documento se recibió en la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo por primera vez el 21 de mayo de 2015 como documento para validación, después se recibió en agosto y finalmente en octubre del mismo año, sin tener en cuenta las observaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo.

²⁵ Oficio No. 40120 – 0574 de fecha 2 de julio de 2015.

²⁶ Por ejemplo el criterio poblacional, desconoce el hecho de que precisamente por el conflicto armado muchas comunidades étnicas han reducido su número de población, entonces la extinción del pueblo sería un daño que no se repararía. Esto por poner un ejemplo de lo errado de los criterios establecidos por la UARIV.

recursos públicos y obstaculiza la posibilidad de realizar un control frente a los mismos por parte de las entidades responsables.

Frente a los casos del Cabildo Indígena de Kitek Kiwe y el Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche se solicitó una claridad en relación con la **medida de reparación de restitución de derechos territoriales**, en tanto que lo señalado en el oficio remitido no fue claro. Respecto al Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche se señaló que “(...) *se está a la espera de la Resolución de Titulación Colectiva que fue prevista para 2017* (...)”, y frente al Cabildo Indígena de Kite Kiwe se advirtió frente a la “*gestión con el INCODER para la constitución, ampliación y saneamiento del resguardo Kitek Kiwe*”, que “(...) *dicha acción en la actualidad ya tuvo resultados y se está a la espera de la formalización del trámite* (...)”.

La respuesta que la UARIV brindó en relación con lo anterior, tampoco generó claridad para la CSMDL pues efectivamente aún no se ha cumplido con esta medida de reparación en los términos tal cual fueron acordados²⁷.

Frente al Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche se informó que la certificación de titulación tiene visto bueno de la ANT desde 2016, sin embargo dicha Agencia informó que hay dificultades pues existen títulos individuales dentro del globo que pretende titularse a favor de esta comunidad, los cuales, además presentan deudas por impuestos. Al respecto, la UARIV advierte que se están buscando alternativas con la Alcaldía y quizás con recursos de la Unidad con el fin de avanzar en dicha titulación. Existe otro debate relacionado con la titulación de las sabanas comunales, pues para la ANT estas no se pueden titular, pero la comunidad entiende que hacen parte de su territorio ancestral. Frente a estos temas la UARIV informa que ha venido acompañando a la comunidad en diversas reuniones con el fin de avanzar en la obtención de un concepto favorable por parte de la entidad competente. Además, la UAEGRTD tiene este proceso focalizado por orden judicial, y dentro de las pretensiones estarán las zonas de sabanas comunales.

En relación con el Cabildo Indígena de Kite Kiwe, informó la UARIV que a pesar de haberse firmado acuerdo entre este Cabildo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con la urgencia para esta comunidad de constituirse en resguardo, dicho compromiso no fue cumplido. Esta entidad informa que hasta hace dos meses se esperaba visto bueno de constitución del resguardo, pero que a la fecha se sabe que falta la firma

²⁷ Frente al Consejo Comunitario Cardonales de Guacoche se estableció lo siguiente: “(...) *Se debe vincular (...) al INCODER en la delimitación del territorio colectivo, posterior a la titulación del mismo* (...)”. En relación con el Cabildo Indígena de Kite Kiwe, al respecto se señaló lo siguiente: “(...) Es este momento se cuenta con un informe de concepto favorable para la constitución del RI por parte del Min. Interior. El cual se radico el 22/11/15, en este momento el informe está en la OAJ del Incoder, para verificación y posterior aprobación de la Junta Jurídica y validación de la Mesa Directiva donde también participe Min. Interior. Se indica que hay un plazo de 30 días para emitir resolución (23 de diciembre de 2015). El 22 de diciembre de 2015 responde el INCODER informando que el proyecto de Acuerdo fue presentado al Consejo Directivo del Incoder en liquidación el 21/12/15 pero que no pudo ser tratado. Informa que la UAEGRTD dio todo el proceso jurídico y antropológico contando con la viabilidad de la OAJ del Incoder en Liquidación. El proyecto de acuerdo se presentará en el primer Consejo Directivo de 2016 (180116) sin perjuicio cambios institucionales (...)”.

del Viceministro, lo cual implica que el caso ya salió de la ANT, y que aún no hay resolución de constitución de dicho resguardo.

El hecho de que las titulaciones del Consejo Comunitario Los Cardonales de Guacoche y del Resguardo Indígena de Kite Kiwe aún no se hagan realidad, se traduce en un incumplimiento de lo acordado en los planes de reparación colectiva correspondientes a estas comunidades, e implica la imposibilidad de avanzar en la realización de otras actividades, algunas de las cuales son acciones reparadoras para las mismas. Por ejemplo, el proyecto productivo de producción y comercialización de café orgánico del Cabildo Indígena de Kite Kiwe podría estar en riesgo por esta situación.

No obstante lo anterior, resulta valiosa la experiencia del sujeto colectivo étnico Proyecto Nasa frente a la inversión de los recursos de la indemnización colectiva. Con relación a lo anterior, la UARIV informa que en el Plan de Vida de este sujeto está establecido el Fondo Rotatorio de Microcréditos para comuneros y comuneras, en el cual fue depositado el recurso que les fuere entregado por concepto de indemnización colectiva.

3.6 Acciones de mejora

En este informe resulta importante advertir las acciones de mejora establecidas por la UARIV con el fin de avanzar en una adecuada implementación de la política pública de reparación colectiva étnica y hacer frente a *“los cuellos de botella que impiden el cabal cumplimiento de las acciones ordenadas tanto en los decretos ley como de los compromisos institucionales en el marco de los PIRC”*²⁸.

Subcomité de Reparación Colectiva – Mesa Étnica

Ante el Subcomité de Reparación Colectiva, la Defensoría del Pueblo advirtió sobre la necesidad de que existiera un Subcomité específico para la Reparación Colectiva Étnica. Es claro que la creación de la Mesa Técnica²⁹ como espacio de tipo técnico dentro del Subcomité de Reparación Colectiva constituye un avance significativo, pues será esta instancia la que apoye la gestión y atención de las diversas contingencias que en esta materia se presenten. Además, frente a los procesos de concertación de los PIRC, en la etapa de formulación del Plan, la mesa podría contribuir desde un trabajo de articulación interinstitucional, a la formulación de medidas de reparación viables y realizables.

Mesas sectoriales y Bilaterales

Otra de las acciones de mejora informadas por la UARIV, es la creación de espacios de reunión conocidos como Mesas Sectoriales y Bilaterales. Al respecto señala que “(...) en

²⁸ Oficio con el radicado No. 201717019648511 del 14/07/17 de la UARIV. Pág. 29.

²⁹ La cual fuere creada en el primer semestre de 2017.

*el marco de la mesa técnica étnica del Subcomité de Reparación Colectiva se estableció la estrategia de mesas sectoriales y bilaterales para el seguimiento a los preacuerdos institucionales con el fin de que al momento de protocolizar los PIRC cuenten con su correspondiente viabilidad y conocimiento suficiente por parte de las instituciones del SNARIV y oferta identificada a través de cronogramas e inversión (...)*³⁰. Esta propuesta es oportuna, si se tiene en cuenta lo establecido en los Decretos Leyes sobre el contenido de los PIRC, concretamente la necesidad de que en los mismos se defina un cronograma para el cumplimiento de las acciones reparadoras, así como un presupuesto para ello, se ha evidenciado que las Mesas Sectoriales y Bilaterales, constituyen un espacio en el que se puede avanzar en este sentido.

Estos escenarios en cierta medida han permitido la sensibilización y concientización por parte de las entidades del SNARIV de las competencias legales a su cargo. Con lo cual, las distintas entidades han venido comprendiendo la obligación de avanzar en una respuesta más certera respecto de las acciones reparadoras solicitadas por las comunidades y concertadas con estas en los procesos de consulta previa de los Planes.

Contratación de gestores de la Ruta Étnica de Reparación Colectiva y Profesionales de Rehabilitación Étnica

Además de la necesidad de incluir el enfoque étnico en el proceso de reparación colectiva se definió la estrategia de la contratación de Gestores de la Ruta Étnica de Reparación Colectiva y Profesionales de Rehabilitación étnica. A este respecto, se espera que con esta acción de mejora se logre brindar una mayor participación a las comunidades en los procesos de consulta previa de los PIRC, sobre todo en la etapa de caracterización de daños e impactos. Esto no solo en respuesta a lo solicitado en reiteradas oportunidades por las propias comunidades, sino también en respeto de las mismas, quienes al ser las víctimas directas son las más conocedoras y por ende cuentan con información calificada, pertinente y útil para el proceso de construcción de la caracterización de los daños y los impactos sufridos por las mismas con ocasión del conflicto armado. Ahora bien, en relación con las respuestas remitidas de manera tardía por el Ministerio del Interior ante los requerimientos referidos, a continuación se realizarán algunos comentarios.

En relación con la gestión a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior -DAIRM-

Teniendo en cuenta el rol que desempeña el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas –DAIRM- y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras –DACN-, en la ruta de la reparación colectiva étnica la DAIRM informó que son “(...) *las mismas comunidades*

³⁰ Oficio con el radicado No. 201717019648511 del 14/07/17 de la UARIV. Pág. 29.

*étnicas acompañadas de un ejercicio institucional las llamadas a elaborar la caracterización de los daños sufridos y la consolidación de sus medidas de reparación colectiva tendientes a conservar sus usos, costumbres y preservación de la diversidad (...)*³¹, lo cual podría entenderse como un avance en la medida en que dicha participación sea respetuosa de las realidades y dinámicas de esta población. Además, implicaría que la sistematización de la información, la presentación de la misma y la retroalimentación con la comunidad y las autoridades, se plantee de manera diferente. En otras palabras, no debería ser la institucionalidad la que hiciera estas actividades de manera unilateral, sino que se debería permitir una mayor participación y liderazgo de los comuneros que participaron en las mismas.

En este mismo sentido, la DAIRM informa que en el marco del Convenio suscrito en el año 2013 entre ambas entidades *“(...) se construyó conjuntamente la metodología general para abordar la consulta previa ponderando el respeto por la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (...)*”. Al parecer, este convenio no incluyó a la DACN del Ministerio del Interior, o el mismo es desconocido por aquella, como se verá más adelante.

Así mismo, la CSMDL recibe de buena manera el hecho de que dentro de la etapa de preacuerdos del proceso de consulta previa de los PIRC, se encuentre incluida la acción de mejora consistente en las reuniones sectoriales y bilaterales, lo cual evidencia un avance en el trabajo articulado que se espera exista entre la DAIRM y la UARIV. No obstante lo anterior, en la etapa de protocolización de los acuerdos, en la definición misma que presenta la DAIRM, aún no es evidente que en esta deba quedar acordado el tema del cronograma y el presupuesto para la ejecución de cada una de las medidas reparadoras según lo establecen los propios Decretos Ley Étnicos.

Frente a la gestión de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior -DACN-

El pasado 4 de julio se remitió a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior el Oficio No. 40120-0342 por parte de la Defensoría del Pueblo en nombre de la CSMDL, el cual también fue remitido ese mismo día al correo electrónico del Director de dicha área.

La DACN respondió que *“(...) En las Comunidades Negras solo se ha realizado la protocolización del Consejo Comunitario los Cardonales de Guacoche (Valledupar – Cesar) (...)*³² y describe someramente el rol desempeñado en dicho proceso. Al respecto, resulta oportuno aclarar que si bien eso es cierto, a la fecha hay muchos más procesos de consulta previa de PIRC correspondientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que fueron instalados entre los años 2014, 2015 y 2016, que se encuentran en distintas etapas dentro de la ruta de la reparación colectiva étnica, frente a los cuales la DACN no tiene conocimiento o no informó el cumplimiento de su competencia

³¹ OFI17-27725-DAI-2200 del 26/07/17, pp. 2, 3.

³² OFI17-27930-DCN-2300 del 27/07/17. Pág. 2.

legal según lo establecido en el Decreto Ley 4635 de 2011. Dentro de dichos procesos, según lo informado por la UARIV, encontramos los siguientes:

Tabla 3.2
Procesos de consulta previa de PIRC de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que fueron instalados entre los años 2014, 2015 y 2016

No	Sujeto colectivo étnico	Fecha de instalación de la consulta previa del PIRC	Etapas actual en la ruta de reparación colectiva étnica
1	Comunidad Afro Bellavista (Bojayá – Chocó)	2015	Caracterización de Daños e Impactos
2	Consejo Comunitario Tanguí (Medio Baudó – Chocó)	2015	Formulación del PIRC
3	Consejos Comunitarios Villagrande, La Esperanza y Chaparrosa (El Bagre – Antioquia)	2015	Caracterización de Daños e Impactos
4	Consejo Comunitario de Jiguamiando (Carmen del Darién – Chocó)	2016	Caracterización de Daños e Impactos
5	Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera (Tumaco – Nariño)	2014	Caracterización de Daños e Impactos
6	Consejo Comunitario Villa Arboleda (Valle del Guamuez – Putumayo)	2014	Formulación del PIRC
7	Consejos Comunitarios de Buenaventura	2014	Caracterización de Daños e Impactos - Formulación del PIRC
8	Consejo Comunitario Renacer Negro (Timbiquí – Cauca)	2015	Formulación del PIRC
9	Consejo Comunitario Río Cauca – Comunidad Lomitas Santander de Quilichao – Cauca)	2016	Caracterización de Daños e Impactos
10	Consejo Comunitario Río Cauca – Comunidad San Miguel (Buenos Aires – Cauca)	2016	Caracterización de Daños e Impactos
11	Comunidad Afro del municipio de Bojayá (Bojayá – Chocó)	2016	Caracterización de Daños e Impactos
12	Consejo Comunitario de San José de Uré (San José de Uré – Córdoba)	2014	Formulación del PIRC
13	Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato COCOMAUNGUÍA	2016	Caracterización de Daños e Impactos

Finalmente, es pertinente advertir que a esta Comisión le preocupa el hecho de que según la DAIRM la metodología general para abordar la consulta previa se construyó conjuntamente con la UARIV, mientras que para la DACN “(...) *El proceso en que se desarrolla la Consulta Previa va en el marco de las etapas metodológicas establecidas por la Unidad para las Víctimas (...)*”.

Con base en lo expuesto anteriormente, no resulta claro cómo la DACN viene cumpliendo sus competencias legales establecidas en el Decreto Ley 4635 de 2011, como coordinador de los procesos de consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC – Étnicos, y como garante y protector de este derecho fundamental. Más aún si se tiene en cuenta lo establecido en los artículos 104 Parágrafo 1³³, 105 Parágrafo 1³⁴ y 118 Parágrafo 1³⁵ del citado Decreto Ley 4635 de 2011.

³³ Preconsulta. “(...) El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras identificará durante el desarrollo de la fase de preconsulta a las autoridades y representantes de las Comunidades y verificará la representatividad y legitimidad de las instituciones políticas de la Comunidad (...).”

³⁴ Caracterización de daños Colectivos e Identificación de necesidades específicas.

³⁵ Caracterización de afectaciones territoriales. Parágrafo 1° “(...) La Dirección de Asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras apoyará y acompañará el proceso de caracterización unificada de los daños y afectaciones para la reparación y restitución (...).”

Capítulo 4

Análisis de la política de restitución de derechos territoriales a pueblos y comunidades étnicas³⁶

En el marco del presente capítulo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo Decretos Leyes –CSMDL- ha considerado pertinente realizar un seguimiento a las conclusiones y recomendaciones de los dos últimos informes elaborados por esta, para analizar el avance de la política de restitución de derechos territoriales étnicos. Con este propósito, se hará en primer lugar un breve recuento de las principales conclusiones y recomendaciones y se analizará la vigencia de las mismas, con base en la información obtenida por las entidades que conforman la CSMDL, en desarrollo de sus funciones misionales, aquella reportada por los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras, así como la información secundaria brindada por la UAGERT y la ANT, entidades sobre las cuales recae de manera prioritaria la gestión de la restitución de derechos territoriales étnicos. En segundo lugar, se revisará a grandes rasgos el estado de cumplimiento de las sentencias de restitución de derechos territoriales a favor del Resguardo Emberá Katío del Alto Andágueda (Chocó), el Consejo Comunitario Renacer Negro (Cauca) y del Auto de medidas cautelares a favor del Resguardo multi-étnico de Kanalitajo (Vichada). En tercer lugar, se ofrecerá un panorama general actualizado de los avances en la implementación de los Decretos Leyes en relación con las solicitudes de restitución de derechos territoriales recibidas, los procesos en etapa administrativa y judicial, las medidas cautelares y las sentencias proferidas. En cuarto lugar, se identificarán algunas de las dificultades y los retos que debe asumir hoy la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos. Finalmente, se referirá la Comisión al hecho de que el Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras –PEIRT-, formulado por la UAEGRT en respuesta a la orden de la Corte Constitucional proferida en la Sentencia T- 679 de 2015 no incluyera de manera explícita la restitución de derechos territoriales a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

4.1 Síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones de los últimos dos Informes de la Comisión y análisis de su vigencia

Las conclusiones y recomendaciones de los informes al Congreso de 2015 y 2016 destacaron las dificultades para la implementación de la política pública por parte de los entes territoriales, los cuales, en términos generales, no cuentan con programas ni presupuestos destinados específicamente al cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales, en el marco de sus competencias. Esta problemática se replica en las entidades de nivel nacional, si se tiene en cuenta que, tras el empalme de funciones entre el antiguo INCODER y la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, esta última cuenta con un único presupuesto destinado para todos los

³⁶ La información analizada para la realización del presente capítulo corresponde al periodo comprendido entre agosto de 2016 y agosto de 2017.

procesos étnicos, con el cual debe responder al rezago histórico en los procesos agrarios de constitución, ampliación, saneamiento, etc., muchos de ellos ordenados por vía judicial, que la Dirección de Asuntos Étnicos (ANT) ha denominado “la cuestión no resuelta” y además atender las órdenes judiciales derivadas de sentencias restitutivas o autos de medidas cautelares, en el marco de los Decretos – Leyes étnicos.

Así, “para la vigencia 2017, del presupuesto para atender a comunidades indígenas (\$17.800 millones), se destina el 69% para avanzar en la cuestión no resuelta, es decir \$12.200 millones (...)”³⁷ mientras que, “el presupuesto para atender a Comunidades Negras fue de \$8.900 millones, del cual, se destina el 75% para avanzar en la cuestión no resuelta (...)”³⁸. Ante este panorama, la ANT (2017) anotó que, para superar el rezago de la cuestión no resuelta en lo que respecta a la adquisición de predios y/o mejoras para comunidades indígenas y negras se requeriría un presupuesto aproximado de \$800.000 millones de pesos. No obstante, según esa Dirección, si las circunstancias de recursos destinados por vigencia para tal fin se mantuvieran en el tiempo, la Entidad tendría que hacer un plan de trabajo a 78 años, que ni siquiera incluiría nuevas sentencias o fallos de restitución.

Además, los pasados Informes de la CSMDL evidenciaron una falta de adecuación institucional en términos del enfoque diferencial étnico y de perspectiva de justicia transicional, que se traduce en serias deficiencias en la oferta institucional, así como en la falta de coordinación entre las entidades a la hora de atender integralmente las órdenes restitutivas. En ese sentido, el seguimiento a la etapa de postfallo de los procesos ha mostrado que la expectativa de lograr una restitución realmente transformadora, se estanca ante una respuesta institucional limitada en términos de enfoque diferencial; una oferta fragmentada y desarticulada, así como una falta de planeación de mediano y largo alcance, que ha terminado por fomentar conductas asistencialistas, alejando a las los pueblos y comunidades étnicas de la posibilidad de lograr un goce efectivo de sus derechos territoriales a través de la restitución.

Una de las mayores talanqueras para el éxito de esta política ha estado determinada por la persistencia de dinámicas directa o indirectamente asociadas al conflicto armado en los territorios; por un lado, estas han impedido el avance de los procesos de caracterización de afectaciones a los derechos territoriales de parte de la UAGRTD. Por otro lado, los procesos de restitución pueden exacerbar riesgos para las comunidades étnicas y derivar en hostigamientos o represalias en contra de estas, que son quienes finalmente permanecen en los territorios a lo largo del proceso. Al respecto, la UAEGRTD (2017) manifestó que al menos diez líderes y comunidades étnicas en procesos restitutivos han reportado a esta entidad situaciones de riesgo para su vida e integridad personal. Entre los motivos del riesgo figuran amenazas, hostigamientos de parte de BACRIM, presencia de actores armados y el desmonte de medidas de protección de parte de la UNP. Ante tales denuncias, la UAEGRTD-DAE ha adelantado acciones como poner en conocimiento del Juzgado de conocimiento la situación, a efectos de que sea requerida la UNP para informar del estado de las medidas de

³⁷ Agencia Nacional de Tierras, 2017. Dirección de Asuntos Étnicos “Cuestiones no resueltas” 2. *Plan de trabajo*.

³⁸ *Ibidem*.

protección. También se han hecho solicitudes de medidas cautelares o de restitución, en las que se incluye entre las pretensiones la protección del sujeto colectivo y de las personas en situación de riesgo.

Igualmente, los Informes han señalado que la restitución ha sacado a la luz conflictos territoriales, en algunos casos históricos, bien sea entre miembros de una misma comunidad étnica (conflictos intraétnicos), entre distintas comunidades étnicas (conflictos interétnicos) o entre pueblos o comunidades étnicas y otros actores sociales, principalmente población campesina (conflictos interculturales).

Estos conflictos pueden versar sobre cuestiones no resueltas en relación con la colonización consolidada de familias campesinas en los territorios étnicos, que en ocasiones responden a población vulnerable y potencialmente víctima del conflicto armado. En múltiples regiones, estas familias han sido utilizadas por los actores armados, como cordón humano para la expansión de sus actividades delictivas, principalmente, el narcotráfico. En este sentido, la UAEGRTD-DAE (2017) reportó dentro de la vigencia 2016, ocho (8) procesos restitutivos en los que se han identificado controversias inter o intraétnicas, en departamentos como Putumayo, Nariño, Caldas, Risaralda, Magdalena, Guajira, Norte de Santander y seis (6) casos en los que se han dado conflictos interculturales, en departamentos como Magdalena, Guajira, Cesar, Guaviare y Meta.

Los pasados informes también han dado cuenta de tensiones entre intereses colectivos y particulares, como puede ser el caso del desarrollo de actividades de extracción minera, la implementación de proyectos agroindustriales, de ganadería extensiva, entre otros, bien sea que tales actividades sean desarrolladas por terceros, o promovidas por estos con participación de las comunidades étnicas.

4.2 Seguimiento al cumplimiento de las sentencias del Resguardo Emberá Katío del Alto Andágueda (Chocó), el Consejo Comunitario Renacer Negro (Cauca) y al Auto de medidas cautelares a favor del Resguardo multiétnico de Kanalitojo (Vichada)

4.2.1 Resguardo Emberá Katío del Alto Andágueda (Bagadó -Chocó) Sentencia 007 de 2014

Desde la fecha de la expedición de la sentencia hace tres años, las instituciones compelidas han adelantado diversas acciones con el fin de dar cumplimiento a las órdenes, lo cual, como se demostró en el Cuarto informe al Congreso (2016) implicó un alto presupuesto de inversión, con mínimos resultados. Esta falta de efectividad en el cumplimiento del fallo se debe en buena medida a que las intervenciones en el territorio se implementan de acuerdo con la oferta institucional existente, sin efectuar, en términos generales, un análisis del contexto particular a intervenir y una adecuación desde una perspectiva étnica y colectiva de los programas a desarrollar, acorde a la geografía del territorio. Así mismo, el cumplimiento del fallo se ha visto obstaculizado por la constante

desarticulación institucional, que obvia las experiencias de intervención previa, así como las lecciones aprendidas y se limita a menudo a mostrar cifras de cumplimiento, que desafortunadamente no se ven reflejadas en el mejoramiento de las condiciones reales de vida de la mayor parte de la población víctima.

Cabe mencionar que, a partir de la sentencia, el municipio de Bagadó ha tenido dos alcaldes, uno capturado por el delito de acceso carnal violento y otra por actos de corrupción, hechos que han dificultado la participación constante de esta Alcaldía en el proceso de restitución de tierras y el desarrollo de los Comités Territoriales de Justicia Transicional -CTJT-, a los cuales la institucionalidad que asiste, lo hace sin mayor participación en la coordinación de la implementación de la sentencia, en parte porque los funcionarios que participan no tienen la capacidad de decisión necesaria.

La falta de una respuesta institucional adecuada y oportuna ha contribuido a que se generen permanentes éxodos de las familias Emberá hacia las ciudades, en donde la atención como víctimas desplazadas del conflicto armado y sus factores vinculados o subyacentes se ha limitado a brindar alojamiento y asistencia alimentaria en especie o dinero.

En el caso de Bogotá, la UARIV ha reportado cerca de 139 hogares desplazados del Resguardo Tahami Alto Andágueda, de los cuales un grupo se encuentra alojado en “pagadarios” ubicados en los barrios La Favorita y San Bernardo, en donde las familias indígenas permanecen expuestas a padecer hurtos y conviven con dinámicas tales como la mendicidad, la venta de armas y el expendio ilegal de sustancias psicoactivas. Por lo tanto, sigue siendo urgente una acción por parte del Estado para lograr el retorno efectivo de estas familias a su Resguardo, evitar revictimizaciones y permitirle a la comunidad el acceso real a la reparación integral.

Por lo anterior, es necesario que las instituciones ordenadas en este fallo y sus autos de seguimiento, concierten con las autoridades étnicas una priorización de las comunidades a retornar, teniendo en cuenta cuáles han sido las zonas más críticas en términos de expulsión de población, y las condiciones con que cuentan actualmente para el retorno. Para ello, resulta clave que las comunidades base de este resguardo participen activamente en la construcción de los planes de retorno y de los procesos de reparación colectiva, así como del control sobre la calidad de la oferta institucional recibida.

4.2.2 Consejo Comunitario Renacer Negro (Cauca)

En el año 2015 el Juzgado Primero de Restitución de Tierras de Popayán, emitió sentencia de Restitución y Formalización de Derechos Territoriales del Consejo Comunitario Renacer Negro ubicado en jurisdicción del municipio de Timbiquí, departamento del Cauca. La sentencia tomó como base la caracterización de afectaciones realizada por la UAEGRTD en las que se encontraron grandes problemáticas relacionadas con la presencia de grupos armados y el avance desmedido de la minería ilegal en el territorio. Estos factores, causantes de daños a la identidad

cultural, a las dinámicas comunitarias de uso y administración del suelo, a la gobernabilidad y al territorio, fueron objeto de amparo en dicha sentencia.

Ahora bien, en lo que respecta al avance en el cumplimiento de las órdenes judiciales a dos años de la expedición de la demanda, se encuentra la persistencia de las observaciones identificadas en anteriores informes de la CSMDL con relación a la poca e ineficaz respuesta que sobre la garantía de derechos y el cumplimiento de las órdenes tienen los entes territoriales. Concretamente, la Alcaldía de Timbiquí ha demostrado escasos resultados en la garantía de derechos y en la disminución de vulnerabilidades de las comunidades que integran el Consejo, lo cual se agrava con la destitución del alcalde inicialmente electo y la posterior elección atípica del actual alcalde a finales del año 2016. Tales situaciones evidencian la falta de continuidad de los compromisos con la atención requerida y ordenada en los fallos, lo que afecta de manera directa la realización de actividades para su cumplimiento integral y por supuesto la asignación del presupuesto para dicho efecto.

Por lo tanto, es posible afirmar que no ha existido sostenibilidad en la atención a este proceso de restitución de derechos territoriales, demostrando que el desarrollo de la política y en particular el cumplimiento de los fallos, queda sujeto a las consideraciones y propuestas de gobierno de los administradores de turno, que como se evidenció, muchas veces no permanecen ni siquiera el tiempo establecido para el mandato.

4.2.3 Medida Cautelar Resguardo multiétnico de Kanalitojo (Vichada)

En un primer momento el Juzgado Primero de Restitución de Tierras de Villavicencio adoptó varias medidas de protección de los derechos territoriales de las comunidades indígenas, aclarando la imposibilidad de revocar los actos administrativos proferidos por el INCODER Vichada, relativos a la titulación de baldíos a terceros ajenos a la comunidad, puesto que esta medida tendría que definirse a través de una sentencia de restitución de tierras que ordenase la revocatoria de los títulos. Además, se profirió la orden de suspender el proceso policivo de desalojo en contra de los indígenas y se ordenó a la UAEGRTD iniciar la caracterización de afectaciones territoriales para la instauración de la demanda y a la UARIV la caracterización de daños ya afectaciones para iniciar el proceso de reparación colectiva. Se ordenó igualmente a la Alcaldía de Puerto Carreño y a la Gobernación del Vichada diseñar e implementar un plan de acción para atender la situación social y económica de la población, así como las condiciones inhumanas en las que viven miembros de la comunidad, y se ordenó a la UNP concertar con la comunidad medidas de protección y en caso de ser necesario adelantar un estudio de riesgo.

Frente a las últimas órdenes, durante las jornadas de seguimiento realizadas con la comunidad se han podido constatar graves dificultades para el cumplimiento por parte de las entidades concernidas. Si bien se informan avances en el tema de proyectos productivos, la comunidad no cuenta todavía con los mecanismos necesarios para autoabastecerse, ni tampoco con un acceso adecuado a agua potable y energía. Asimismo, sigue siendo preocupante el incumplimiento en lo que respecta al derecho a la educación y la falta de una escuela apropiada para los niños, si además se tiene en

cuenta que la falta de presencia de la población, obedece justamente a la falta de condiciones de vida digna en el territorio y a que buena parte de esta ha salido desplazada por hechos vinculados directa e indirectamente con el conflicto armado.

La comunidad ha manifestado las dificultades que se han presentado por cuenta de la actuación del Procurador Regional y el Personero Municipal y la incidencia que tales actos tienen sobre el cumplimiento de las órdenes de la medida cautelar por parte de las instituciones del orden local y regional. De acuerdo a lo informado por la comunidad, estos funcionarios habrían promovido la entrada a territorio sin contar con la autorización de las autoridades indígenas y junto con la Secretaria de Educación de la Gobernación, habrían levantado de manera irregular un censo de la población presente, el cual no corresponde con el censo real de la comunidad, dado que esta se moviliza por el territorio. Lo anterior, expresa el desconocimiento del enfoque diferencial étnico, atendiendo a que, además de los desplazamientos forzados, los pueblos indígenas que han ocupado tradicionalmente este territorio, poseen un ciclo agroecológico particular en el cual, durante época de verano se ausentan de las zonas más secas para movilizarse a las riberas de los ríos y permanecer allí y posteriormente se vuelven a movilizar en épocas de lluvia, sin que lo anterior implique que no apropien la totalidad de su territorio, bajo la perspectiva de la ocupación civil ordinaria, sino que ejercen una territorialidad particular asociada a los ciclos climáticos y los usos ancestrales, conforme lo ha documentado ampliamente la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La información censal levantada fue argumentada por el Procurador Regional ante el Juzgado de conocimiento, para solicitar el levantamiento de la medida cautelar. No obstante, la Procuraduría Judicial competente intervino a favor de mantener la medida y finalmente dicha solicitud fue rechazada por la Juez del caso. Pese a ello, la situación denota un gran desconocimiento por parte de las instituciones, de los derechos especiales de los grupos étnicos, del Decreto-Ley 4633 de 2011 y en general del enfoque de justicia transicional étnica aplicable.

4.3 Panorama de los avances en la implementación de la restitución de derechos territoriales 2016- 2017³⁹

De acuerdo con la información recibida por parte de la UAEGRTD para la construcción del capítulo de tierras del informe de la CSMDL de 2016, para junio de ese año se contaba con 21 demandas presentadas ante jueces de restitución de tierras, 14 a favor de comunidades indígenas y 7 a favor de comunidades negras; de estas 21, 3 ya cuentan con sentencias; a saber, los procesos a favor de la comunidad Wayúu de Nuevo Espinal, el Resguardo de Menkue Misaya y la Pista y el Resguardo de Iroka.

³⁹ Ver Anexo: Tabla 4.1. Medidas cautelares en el marco de los Decretos-Leyes 4633 y 4635 de 2011 proferidas con corte a 31 de julio de 2017, Tabla 4.2. Sentencias de restitución de derechos territoriales con corte a julio 31 de 2017 y Tabla 4.3. Demandas de Restitución de Derechos Territoriales con corte a julio 31 de 2017.

En cuanto a los procesos en etapa administrativa, de acuerdo con la UAEGRTD (2017) el avance de gestión en la vigencia 2016 correspondió a la caracterización de afectaciones territoriales de 28 casos de comunidades indígenas y 3 casos de comunidades negras. En relación con la etapa judicial, con corte a 31 de julio de 2017 el número de demandas interpuestas aumentó de 21 a 23, en relación con la información reportada con corte a abril de 2016, mientras que el número total de sentencias proferidas aumentó a seis (6) de las cuales apenas dos (2) fueron proferidas en todo el año 2016 y una (1) en lo avanzado del 2017.

Así, el panorama total de sentencias de restitución de derechos territoriales proferidas con corte a julio 31 de 2017 es el siguiente: (i) a favor del Pueblo Emberá Katío del Alto Andágueda, ubicado en Bagadó Chocó, se profirió sentencia el 23 de julio de 2014; (ii) del Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, Cauca, el 1 de julio de 2015; (iii) del pueblo Emberá Dobida del Resguardo Dogibi, del territorio ancestral Eyáquera en Unguía, el 5 de abril de 2016; (iv) del Pueblo Wayúu del Resguardo Nuevo Espinal en el municipio de Barrancas, Guajira el 23 de junio de 2016; (v) del Pueblo Yukpa del territorio de Menkue Misaya y La Pista, ubicado en el municipio de Agustín Codazzi en el departamento del Cesar, el 30 de agosto de 2016 y (vi) del Pueblo Yukpa del resguardo Iroka, igualmente ubicado en el municipio de Agustín Codazzi, Cesar el 27 de abril de 2017.

Con respecto a estas cifras, es importante aclarar que de las 23 demandas que se encuentran actualmente en etapa judicial, 5 fueron radicadas entre junio de 2016 y julio de 2017. Se trata, por un lado, de las demandas a favor del Pueblo Wounnan de Santa Marta de Curiche en Chocó; del Pueblo Sikuni de Awalibá, Meta; el Pueblo Nasa del Resguardo Páez de Gaitania, Tolima y del Pueblo Nasa del Resguardo Triunfo Cristal en Valle del Cauca. Por otro lado, la demanda a favor del Consejo Comunitario La Esperanza del Hoyo, en el departamento del Cauca.

La situación descrita refleja que el avance en la interposición de las demandas no es sincrónico con los avances por parte de los jueces de restitución de tierras y tribunales en la emisión de nuevas sentencias, siendo la etapa judicial un importante cuello de botella para el avance en la política de restitución territorial étnica. Así, la UAEGRTD reporta tres demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras en las que se evidencia cierto nivel de atraso, por tratarse de solicitudes que iniciaron la etapa judicial en 2015⁴⁰, sin que a la fecha se haya producido fallo. En el caso de las solicitudes de pueblos y comunidades indígenas, existen nueve casos reportados por la UAEGRTD cuyas demandas fueron radicadas, dos de ellas en 2014⁴¹ y siete en 2015⁴², que todavía no cuentan con sentencia. De acuerdo con el análisis realizado por la Unidad de Restitución de Tierras, esta situación obedece a diferentes factores, entre ellos, los largos lapsos de tiempo que se toman los

⁴⁰ Consejo Comunitario de Villa Arboleda, Putumayo y Consejos Comunitarios de Cocomajuradó y Cocomopoca en el departamento del Chocó.

⁴¹ Correspondientes a las comunidades del PuebloAwá de la Zona Telembí en el departamento de Nariño y a las comunidades indígenas del pueblo Sikuni del Resguardo Caño Ovejas, en el departamento del Meta.

⁴² Correspondientes a los pueblos Jiw y Tukano Oriental del Resguardo multiétnico de la Fuga en el Guaviare, el resguardo Emberá de Tanela en Chocó, el resguardo Tule de Arquía en Chocó, Resguardo Emberá de Cuti en Chocó, Resguardo Siona de Tenteyá en Putumayo y Resguardo Inga de Selvas de Putumayo en ese departamento.

jueces para definir la admisión de las demandas, la práctica de pruebas o la emisión de sentencias. Así mismo, se han presentado casos en los que, de acuerdo con la UAEGRTD se procede a través de *"figuras inusuales en el derecho procesal, incluso transicional, como la devolución de demandas, a partir de interpretaciones amplias sobre las normas en materia de los requisitos de admisión de la demanda"*⁴³ (UAEGRTD, 2017), lo que puede dilatar el desarrollo de los procesos. Así mismo, se dan órdenes por parte de la judicatura que pueden exceder las competencias de la UAEGRTD en el marco de los procesos, al asignársele por ejemplo, la caracterización social de terceros no étnicos, cuando los Decretos Leyes solo exigen su identificación y la relación de sus bienes, sin perjuicio de las pruebas que estos aporten al proceso y de los derechos que deban serles reconocidos en la instancia judicial.

Al analizar el avance en las medidas cautelares de que tratan los Decretos-Leyes, proferidas en ambas vigencias, se tiene que para cuando se presentó el informe de la CSMDL del año 2016, existían 21 medidas cautelares proferidas en favor de 11 comunidades indígenas y 10 comunidades negras. En el caso de las comunidades indígenas del Alto Andágueda, Menkue, Misaya y la Pista e Iroka, las medidas cautelares fueron acumuladas con la demanda de restitución de derechos territoriales. A la fecha, la mayoría de las medidas solicitadas han sido concedidas y falladas a favor de las comunidades étnicas, a excepción de las incoadas a favor del Resguardo Unificado U'wa y de la comunidad del Fiera en Chocó.

También es importante señalar, que algunos jueces de restitución no han abordado las medidas cautelares conforme a la gravedad y urgencia que supone la solicitud de las mismas, según lo estipulado por los Decretos Leyes. Igualmente, en algunos casos en que la medida cautelar se ha incluido como pretensión dentro de las demandas de restitución, los jueces han omitido pronunciarse frente a su admisibilidad, como en el caso del Consejo Comunitario de Puerto Girón ubicado en el Urabá antioqueño, en donde el pronunciamiento judicial se dirigió a exigir cumplimiento de los requisitos de la demanda, supeditando la valoración de la medida cautelar solicitada a la subsanación de los requisitos para la presentación de la demanda. Otros le han dado curso a la medida cautelar como si se tratara de una suerte de proceso ordinario paralelo, como ha ocurrido en el caso del resguardo y reserva de La Fuga del Guaviare, lo que desnaturaliza el principal objetivo de esta figura, que es el de "evitar daños inminentes o [hacer] cesar el que se estuviere causando sobre los derechos de las comunidades víctimas de pueblos [étnicos]" y sus territorios. (Art. 151 DL 4633 y 116 DL 4635).

Además de las medidas cautelares y las demandas de restitución, el Decreto Ley 4633 de 2011 establece como mecanismo de protección a cargo de la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, la ruta de protección étnica. Actualmente se han presentado veintiún (21) solicitudes que ya cuentan con acto administrativo, es decir, quince (15) más que para cuando se presentó el anterior informe.

En cuanto al cumplimiento de las órdenes judiciales, es importante anotar que la mayoría de los procesos de medidas cautelares y de restitución de tierras involucran a

⁴³ Oficio URT-DAE 00154 de 31 de julio de 2017.

la ANT, como responsable de adelantar procesos de constitución, ampliación, saneamiento, clarificación o revocatoria de títulos para la protección y restitución integral de los derechos territoriales étnicos. Frente a este aspecto resulta preocupante la persistencia en las dilaciones por parte de esta entidad a la hora de dar trámite a las órdenes de los jueces de tierras, justificando su demora en hechos como la desaparición de expedientes o la inexistencia de información clara, pertinente y actualizada de predios. Asimismo, como se evidenció en el informe pasado (2016), las equivocaciones y omisiones de los entonces INCORA e INCODER en relación con la titulación de baldíos traslapados con reservas indígenas o con territorios ancestrales de comunidades indígenas y negras, sin las pertinentes y necesarias verificaciones estipuladas en la Ley 160 de 1994 han hecho a las comunidades más propensas al despojo y en general, han sido funcionales a la vulneración de sus derechos territoriales. Así mismo, han sido la base para muchos de los conflictos interétnicos e interculturales, que hoy se ventilan en los procesos restitutivos.

4.4 Persistencia de dificultades y retos de la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos

Para las entidades participantes en la construcción de este informe, las principales dificultades identificadas por la CSMDL continúan teniendo vigencia, en tanto que, luego de cinco años de expedición de los Decretos-Leyes étnicos, el desconocimiento de los mismos y la falta de adecuación institucional para responder a los retos que implican en términos de política pública son una constante. Así mismo, la falta de voluntad política, de apropiación de recursos y la falta de comprensión de lo que implica una justicia transicional étnica, cuentan entre las principales razones que han impedido que la política pública de restitución de derechos territoriales se materialice en los territorios.

Además de las problemáticas antes identificadas, se suman otros riesgos y retos para el proceso restitutivo, como es la superposición de intereses de explotación minera, de hidrocarburos y del sector hidroeléctrico con los territorios susceptibles de ser protegidos y restituidos en el marco de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011; más aún cuando el Gobierno Nacional ha enfatizado la importancia de estos sectores para el crecimiento económico del país. Esta tensión puede verse incluso reflejada al interior de la institucionalidad, al no existir una postura clara por parte de la UAEGRTD con respecto a la manera en que se han venido articulando la Dirección de Asuntos Étnicos DAE y el Grupo de Asuntos Minero Energéticos y de Infraestructura AMEI, adscrito a la Subdirección, el cual valora las solicitudes de protección y restitución de derechos territoriales y emite recomendaciones, sobre las cuales la CSMDL requirió información que no fue suministrada por la UAEGRT. Lo anterior enciende una alerta, en tanto no permite tener claridad sobre el impacto que puedan tener las recomendaciones que hace AMEI sobre las pretensiones acordadas con las comunidades para la restitución ni tampoco verificar su comprensión y respeto por la justicia transicional étnica.

Frente a lo anterior es importante anotar que el AMEI no fue contemplado en los Decretos Leyes Étnicos ni en la Ley 1448. Así mismo, preocupan a esta Comisión los posibles conflictos territoriales y socioambientales que puedan producirse por la

coexistencia de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos sobre territorios que han sido declarados como Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social ZIDRES o en aquellas zonas donde existen Proyectos de Interés Nacional Estratégico -PINES-.

Es igualmente preocupante el riesgo que implica para las comunidades étnicas y los procesos de restitución, la persistencia del conflicto armado luego de la desmovilización de las FARC, debido al fenómeno de copamiento que se viene presentando en diferentes zonas del país, por parte de diferentes grupos armados y delincuenciales que llegan a los territorios antes ocupados por las FARC a ejercer amenazas, presiones y hostigamientos en contra de las comunidades étnicas y la población civil en general y que como tal, representan una talanquera para la reparación y restitución integral de los derechos étnicos, en clave del principio de no repetición.

Con respecto a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, cabe señalar que las instituciones tienen poca participación y las que asisten desconocen la normatividad en materia de víctimas y restitución en general y en particular, de derechos territoriales y justicia transicional étnica. Estos espacios reflejan prejuicios respecto de la restitución, soportados las más de las veces en el desconocimiento de los derechos territoriales étnicos. Las entidades responsables de desarrollar la política pública de restitución no ejercen un rol activo para adoptar medidas conducentes a materializar la política pública a nivel del diseño y desarrollo de planes y programas necesarios para coordinar actividades tendientes a lograr la inclusión e inversión social a favor de las comunidades étnicas.

Frente a la sostenibilidad de la restitución, es importante resaltar que la permanencia de las comunidades étnicas en sus territorios, depende en buena medida del respeto por su autonomía y por el derecho a la autodeterminación en condiciones de dignidad. En ese sentido, es clave que la política pública de restitución aporte al fortalecimiento organizativo de las comunidades y contribuya a robustecer la capacidad de gestión propia de los proyectos a implementar, en la medida en que estos se formulen en diálogo con las tradiciones y costumbres étnicas particulares. Es claro que solo a través de un acompañamiento sostenido de los proyectos formulados en el marco de la reparación, será posible lograr una verdadera soberanía alimentaria para estas comunidades, que permita superar la crisis generalizada que padecen en este sentido. Así mismo, se debe trabajar en el principio de corresponsabilidad con las autoridades propias, que en tanto autoridades públicas juegan un papel fundamental en la formulación, desarrollo y vigilancia de tales procesos.

Finalmente, es de resaltar que la restitución de derechos territoriales no solo debe servir como instrumento para lograr la formalización de los territorios étnicos sino, sobre todo, para darles la seguridad jurídica y material necesaria para garantizar el goce efectivo de derechos territoriales que, en últimas, constituyen la columna vertebral de la reparación integral a que tienen derecho. Así mismo, son el sustento para la no repetición del despojo, el abandono, el desplazamiento forzado, etc., además del sustrato para la implementación efectiva de la dimensión étnica del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

4.5 La restitución de derechos territoriales en el PEIRT y el presupuesto de inversión de la UAEGRTD para esta política

Pese al rezago en la implementación de las medidas contenidas en los Decretos Leyes, el Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras -PEIRT-, formulado con el liderazgo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD-, en respuesta a la orden de la Corte Constitucional (Sentencia T - 679 de 2015) no incluyó de manera explícita la restitución de derechos territoriales a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Al resolver el derecho de tutela de una mujer reclamante de restitución, la Corte Constitucional consideró que la inactividad estatal no puede justificarse en los principios, constitucionalmente legítimos, de gradualidad y progresividad y exhortó a la UAEGRTD para que, de manera concurrente y articulada con el gobierno nacional, procediera elaborar un *plan estratégico de restitución de tierras*, donde se incorporaran los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la ley 1448 de 2011.

Efectivamente, el 2 de diciembre de 2016, mediante radicado DSC2-201608583, la UAEGRTD remitió a la Corte el denominado *Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras*–PEIRT. En el documento publicado por la UAEGRT no se incluye de manera explícita la restitución de derechos territoriales étnicos⁴⁴. La beneficiaria de la tutela resuelta con la Sentencia T 679 de 2015 pertenece a una comunidad étnica y la Corte decidió revocar las sentencias que le habían negado la tutela y, por consiguiente, conceder la acción para tutelar sus derechos fundamentales a la vida digna y a la restitución de tierras⁴⁵.

En opinión de la CSMDL, la orden cuarta de la citada sentencia se refiere específicamente a los 10 años de que trata la Ley 1448 de 2011 para darle el contexto legal al lapso para el que se requiere el Plan solicitado. Pero debe tenerse en cuenta que tanto en los antecedentes como en las consideraciones la Honorable Corte se refiere a la “*restitución de todos los predios despojados por causa del conflicto*”. Así, el

⁴⁴ Además de incluir la referencia a los Decretos Leyes dentro del Diagnóstico Institucional, en la Sección 4.1.1, sobre “*Planeación Estratégica*” dentro de los “*Avances de Política*” en el “*Diagnóstico Institucional*”, la Unidad cita los Conpes 3726 y 3799, entre otros, como “*referentes de Planeación Estratégica*”, en los que se identifica su aporte. En los dos casos, dicho aporte se refiere, de manera específica, a los Grupos Étnicos. Según se cita, el Conpes 3726 indica que el proceso de restitución de estos grupos debe adelantarse según lo dispuesto en los Decretos Leyes, y el Conpes 3799 indica que la estrategia de Desarrollo Integral en el Departamento del Cauca incluye el acompañamiento de los procesos de restitución de tierras; la Unidad atendería las solicitudes de población rural y grupos étnicos. En la misma sección, el documento menciona que participa en el objetivo 9: “*Desarrollo armónico de la justicia propia en articulación con los planes de vida de los pueblos indígenas y del pueblo Rom según sus procesos*” que corresponden al Objetivo “*Justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado interno*” de la estrategia transversal “Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz” del actual Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un Nuevo País*”

⁴⁵ De acuerdo con los antecedentes citados por la Corte Constitucional en la Sentencia 679 de 2015, la solicitud elevada por la reclamante, a pesar de pertenecer a un grupo étnico, buscaba ser atendida por el derecho individual planteada en la Ley 1448 de 2011.

hecho de que la sentencia no se refiera de manera específica a la restitución de derechos territoriales a la hora de impartir las órdenes, no implica que se omitan los derechos de los pueblos y comunidades étnicas en la programación de actividades estatales para cumplir con la restitución durante el lapso previsto legalmente.

La orden concreta de construir un *Plan estratégico* surge al considerar que la compleja solución “*involucra temas de política pública, derechos con contenido prestacional, protección de esos derechos respecto de sujetos de especial protección constitucional, y garantía efectiva del derecho a la restitución de tierras*”. En consecuencia, el Plan es un medio que permite informar sobre cómo se va a garantizar el acceso a derechos fundamentales. Si bien la UAEGRTD ha argumentado que el PEIRT contempla la restitución de derechos territoriales al referirse en el direccionamiento estratégico tanto a la restitución de tierras como a la de *territorios*, la Comisión considera que para que el PEIRT pueda garantizar realmente los derechos de los grupos étnicos, debe considerarse la incorporación de la restitución de derechos territoriales étnicos en dicho Plan, en términos precisos y específicos, atendiendo a los presupuestos de la justicia transicional con enfoque étnico, colectivo y cultural (D-L 4635 Art. 5). Así mismo, el Plan debe responder a los principios generales recogidos en el Capítulo III de cada uno de los Decretos Leyes, por ejemplo, la identidad cultural y el derecho a la diferencia que debe orientar “*el diseño, la aplicación y el seguimiento de los mecanismos, medidas y procedimientos (...)*” (D-L 4635 Art. 30) o aquel que refiere la distinción y autonomía de las medidas individuales y colectivas de reparación a que tienen derecho los grupos étnicos “*como sujetos colectivos [así como] sus integrantes individualmente considerados*” y a que dicha reparación se haga “*de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva*” (D-L 4633 Art. 21).

La necesidad de contemplar de manera específica la planeación y el presupuesto destinados a la reparación integral de los grupos étnicos se hace aún más urgente, si se tiene en cuenta que conforme a las cifras reportadas por la UAEGRTD en su Informe de Gestión 2016 (UAGRTD, 2017a) la restitución de derechos territoriales étnicos se incluyó para la vigencia 2016 dentro del proyecto de inversión “*Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas de Despojo y/o Abandono de Predios Nacional*” BPIN 2011011000377”, el cual contó con una apropiación presupuestal de \$146.275.000.000 de los cuales apenas \$6.778.064.567 se destinaron para el “*restablecimiento de derechos sobre los territorios a través del trámite administrativo y de representación judicial de los grupos étnicos que han sido víctimas del despojo y abandono de sus territorios*” (UAEGRTD, 2017), lo que corresponde a un 5% de este proyecto y a un 4% del rubro de inversión total apropiado para la vigencia 2016, equivalente a \$172.275.000.000 (UAEGRTD, 2017a). Dada la complejidad de los procesos étnicos y la extensión de los territorios colectivos por restituir, esta inversión difícilmente podrá cumplir con los objetivos planteados en los Decretos Leyes Étnicos en el término previsto. Por lo tanto, la Comisión reitera la necesidad de que se formule un documento CONPES específico para la reparación de los grupos étnicos, con una apropiación presupuestal capaz de otorgarle eficacia a esta política pública.

Anexos

Tabla 4.1.

Medidas Cautelares en el marco de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 proferidas con corte 31 de julio de 2017.

No.	Grupo Étnico	Comunidad	Departamento/Municipio	Estado de la solicitud
1	Indígena	Macroterritorio del Bajo Caquetá ATIS- AIPEA y ACIMA	Amazonas- Corregimiento de la Pedrera	Medidas Cautelares Decretadas
2	Indígena	Pueblo Hitnü	Arauca- Arauca y Puerto Rondón	Medidas Cautelares Decretadas
3	Indígena	Resguardo San Lorenzó	Caldas- Riosucio	Medidas Cautelares Decretadas
4	Indígena	La Albania	Caldas y Risaralda	Medidas Cautelares Decretadas
5	Indígena	Resguardos Chidima Tolo y Pescadito	Chocó- Acandí	Medidas Cautelares Decretadas
6	Indígena	Resguardo La Fuga	Guaviare- San José del Guaviare	Medidas Cautelares Decretadas
7	Indígena	Tugeka	Guajira- Dibulla	Medidas Cautelares Decretadas
8	Indígena	Resguardo Caño Ovejas	Meta- Mapiripán	Medidas Cautelares Decretadas
9	Indígena	Kawinanae	Vichada- Cumaribo	Medidas Cautelares Decretadas
10	Indígena	Domo Planas	Meta- Puerto Gaitán	Medidas Cautelares Decretadas
11	Indígena	Kanalitojo	Vichada- Puerto Carreño	Medidas Cautelares Decretadas
12	Indígena	Zona Telembí- Awá	Nariño- Barbacoas y Samaniego	Medidas Cautelares Decretadas
13	Indígena	Hojal La Turbia	Nariño- Tumaco y Barbacoas	Medidas Cautelares Decretadas
14	Comunidad Negra	C.C. Nueva Esperanza El Hoyo- Patía	Cauca- Patía, El Tambo y La Sierra	Medidas Cautelares Decretadas
15	Comunidad Negra	C.C. La Toma	Cauca- Suárez	Medidas Cautelares Decretadas
16	Comunidad Negra	COCOMOPOCA	Chocó- Atrato, Lloró, Bagadó y Cértegui	Medidas Cautelares Decretadas
17	Comunidad Negra	C.C. Pedeguita y Mancilla	Chocó- Riosucio	Medidas Cautelares Decretadas

18	Comunidad Negra	COCOMASUR	Chocó- Acandí	Medidas Cautelares Decretadas
19	Comunidad Negra	C.C. La Larga y Tumaradó	Chocó y Antioquia- Riosucio y Carmen del Darién, Turbo y Mutatá	Medidas Cautelares Decretadas
20	Comunidad Negra	C.C. Bajo Mira y Frontera	Nariño- Tumaco	Medidas Cautelares Decretadas
21	Comunidad Negra	C.C. Alto Mira y Frontera	Nariño- Tumaco	Medidas Cautelares Decretadas
22	Comunidad Negra	C.C. Yurumanguí	Valle del Cauca- Buenaventura	Medidas Cautelares Decretadas
23	Comunidad Negra	C.C. Vereda la Esperanza	Valle de Cauca- Buenaventura	Medidas Cautelares Decretadas

Tabla 4. 2

Sentencias de restitución de derechos territoriales con corte a julio 31 de 2017

No.	Grupo Étnico	Comunidad	Departamento/Municipio	Estado del Proceso de Restitución
1	Comunidad Negra	C.C. Renacer Negro	Cauca- Timbiquí	Sentencia
2	Indígena	Comunidades Menkue, Misaya y La Pista	Cesar-Codazzi	Sentencia
3	Indígena	Eyákera	Chocó- Unguía	Sentencia
4	Indígena	Resguardo del río Alto Andágueda y Thami	Chocó- Bagadó	Sentencia
5	Indígena	Nuevo Espinal	Guajira- Barrancas	Sentencia
6	Indígena	Iroka	Agustín Codazzi	Sentencia

Tabla 4. 3.

Demandas de Restitución de Derechos Territoriales con corte a julio 31 de 2017

No.	Grupo Étnico	Comunidad	Departamento/Municipio	Estado de la solicitud
1	Indígena	Macroterritorio del Bajo Caquetá ATIS- AIPEA y ACIMA	Amazonas- Corregimiento de la Pedrera	Medidas Cautelares Decretadas
2	Indígena	Pueblo Hitnü	Arauca- Arauca y Puerto Rondón	Medidas Cautelares Decretadas

3	Indígena	Resguardo San Lorenzó	Caldas- Riosucio	Medidas Cautelares Decretadas
4	Indígena	La Albania	Caldas y Risaralda	Medidas Cautelares Decretadas
5	Indígena	Resguardos Chidima Tolo y Pescadito	Chocó- Acandí	Medidas Cautelares Decretadas
6	Indígena	Resguardo La Fuga	Guaviare- San José del Guaviare	Medidas Cautelares Decretadas
7	Indígena	Tugeka	Guajira- Dibulla	Medidas Cautelares Decretadas
8	Indígena	Resguardo Caño Ovejas	Meta- Mapiripán	Medidas Cautelares Decretadas
9	Indígena	Kawinanae	Vichada- Cumaribo	Medidas Cautelares Decretadas
10	Indígena	Domo Planas	Meta- Puerto Gaitán	Medidas Cautelares Decretadas
11	Indígena	Kanalitojo	Vichada- Puerto Carreño	Medidas Cautelares Decretadas
12	Indígena	Zona Telembí- Awá	Nariño- Barbacoas y Samaniego	Medidas Cautelares Decretadas
13	Indígena	Hojal La Turbia	Nariño- Tumaco y Barbacoas	Medidas Cautelares Decretadas
14	Comunidad Negra	C.C. Nueva Esperanza El Hoyo- Patía	Cauca- Patía, El Tambo y La Sierra	Medidas Cautelares Decretadas
15	Comunidad Negra	C.C. La Toma	Cauca- Suárez	Medidas Cautelares Decretadas
16	Comunidad Negra	COCOMOPOCA	Chocó- Atrato, Lloró, Bagadó y Cértegui	Medidas Cautelares Decretadas
17	Comunidad Negra	C.C. Pedeguita y Mancilla	Chocó- Riosucio	Medidas Cautelares Decretadas
18	Comunidad Negra	COCOMASUR	Chocó- Acandí	Medidas Cautelares Decretadas
19	Comunidad Negra	C.C. La Larga y Tumaradó	Chocó y Antioquia- Riosucio y Carmen del Darién, Turbo y Mutatá	Medidas Cautelares Decretadas
20	Comunidad Negra	C.C. Bajo Mira y Frontera	Nariño- Tumaco	Medidas Cautelares Decretadas
21	Comunidad Negra	C.C. Alto Mira y Frontera	Nariño- Tumaco	Medidas Cautelares Decretadas
22	Comunidad Negra	C.C. Yurumangui	Valle del Cauca- Buenaventura	Medidas Cautelares Decretadas
23	Comunidad Negra	C.C. Vereda la Esperanza	Valle de Cauca- Buenaventura	Medidas Cautelares Decretadas

Capítulo 5

Medidas de prevención y protección

En sintonía con los acuerdos establecidos por la CMSDL para la elaboración del quinto informe al Congreso, el presente capítulo no pretende redundar en las observaciones realizadas en los informes anteriores; por el contrario, nos permitiremos hacer un balance de la atención que sobre las recomendaciones elaboradas en los dos informes inmediatamente anteriores ha tenido la Unidad Nacional de Protección como cabeza del Programa de Protección, de tal manera que podamos indicar la efectividad que dicha información concluye en la garantía de derechos de la población étnica víctima.

Para el desarrollo de dicho ejercicio se tomaron las conclusiones y recomendaciones establecidas en el Tercer y Cuarto Informe de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes, y sobre las mismas, se solicitó a la Unidad Nacional de Protección, la resolución de una serie de preguntas relativas a la definición o entendimiento de conceptos propios de la atención a grupos étnicos, la efectivización de los principios que sustentan el Programa de Protección, el avance en los obstáculos frente a la demora en los tiempos de resolución de solicitudes y quejas, cambios específicos en las medidas de protección que contrarían los derechos de la población beneficiaria, los obstáculos identificados para el cumplimiento de sus objetivos y metas, avance de la protección colectiva, sintonización del programa de protección con lo consagrado en materia de protección en los Decretos Leyes, entre otros.

Ante la escasa información enviada por la entidad como respuesta a las preguntas realizadas, haremos una valoración con relación al trabajo que ha ejecutado la Defensoría del Pueblo en el acompañamiento a las sesiones de CERREM, los espacios en los que se discute el desarrollo del programa de protección y las permanentes solicitudes de protección y quejas sobre la implementación de medidas que envían los grupos étnicos, con miras a revisar la atención de las recomendaciones, ya que de la corta respuesta no se puede realizar un análisis integral de las mismas.

De esta manera, se agruparán las recomendaciones de acuerdo a la problemática identificada, es decir, 1) sustancial en el entendimiento de conceptos como enfoque diferencial y hombres de protección de confianza, 2) procedimental con respecto a cómo se desarrollan los procedimientos para atender las solicitudes, así como los tiempos que toma dicha atención y 3) avance en la implementación del programa de protección colectiva, las cuales se revisarán a la luz de los principios de eficacia, eficiencia, oportunidad y enfoque diferencial, propios del Programa de Protección.

Frente a la identificación de obstáculos para la atención de las recomendaciones como una solicitud que se realizó a la entidad, no hubo respuesta alguna, lo cual sorprende en la medida en que muchos de los problemas identificados son generados por la falta de asignación presupuestal para atender las demandas de los grupos étnicos. Además,

como se ha indicado por parte de la UNP en otros espacios, hay una falta de comprensión del gasto de recursos para la atención diferencial de los grupos étnicos, referida a la protección espiritual por parte de las entidades responsables del control de recursos. Sin embargo, al no obtener información suficiente, nos limitaremos a dejar señalada tal situación.

5.1 Recomendaciones sustanciales

En este espacio referiremos lo correspondiente a la garantía de derechos a la vida, la integridad, la libertad y seguridad personales de miembros y colectividades de los grupos étnicos. Analizaremos cómo ha sido el avance de la Unidad Nacional de Protección en la atención a las observaciones realizadas en los informes anteriores, sobre conceptos esenciales que atraviesan transversalmente la prestación del servicio de protección.

Así, en los pasados dos informes de la CSMDL, se insistió en la necesidad de comprender el concepto de enfoque diferencial étnico como principio y como eje determinante para el desarrollo de cada una de las etapas propias del programa. También en la valoración del riesgo, adopción de medidas y trámite de quejas y solicitudes presentadas por los miembros de los grupos étnicos en su dimensión individual y colectiva, en virtud de lo consagrado en los Decretos Leyes Étnicos.

En consecuencia, para la elaboración del presente informe se solicitó a la UNP informar qué entiende por *Enfoque Diferencial* y cómo se ve reflejado dicho principio en cada una de las etapas. Sin embargo, sobre este punto específico no hubo respuesta alguna que permita determinar cuál es el alcance y comprensión que sobre dicho enfoque se viene trabajando. La CSMDL ha encontrado que la nominación de dicho principio no resulta en sí misma efectiva a la hora de brindar el servicio de protección y garantizar los derechos fundamentales que protege el programa. En una concepción amplia este concepto parte de la protección a la diversidad cultural y étnica establecida en el artículo 7 de la Constitución Política de 1991, que reconoció una Colombia diversa en materia de grupos étnicos, los cuales tienen una protección reforzada en el avance de la jurisprudencia con relación a las condiciones de vulnerabilidad, exclusión, mayor exposición a riesgos y victimización en la dinámica obligada del conflicto armado⁴⁶, que fue reflejada en la adopción de los Decretos Leyes objeto de seguimiento.

En este entendido, es necesario partir de las especificidades a nivel interno de los grupos étnicos atendidos, no sólo en su diferenciación indígena, afro o Rom, sino en sus características más únicas y particulares que incluyen la pertenencia étnica referida a pueblo o comunidad de la que se es parte, así como sus prácticas culturales derechos colectivos propios⁴⁷. Bajo estos preceptos, consecuentemente tendrá que existir una modificación en la valoración de riesgos, adopción de medidas y en los mecanismos de

⁴⁶ Ver. Sentencia T-025 de 2004, Autos 004 y 005, Decretos Ley 4633, 4634, 4635 de 2011.

⁴⁷ Artículo 47, Decreto Ley 4633 de 2011 y Artículo 18. Decreto Ley 4835 de 2011.

recepción y resolución de quejas y solicitudes. Sin embargo, la permanente recepción de estas por parte de miembros de los grupos étnicos beneficiarios del Programa, evidencia que la aplicación de dicho principio no está siendo la adecuada. Por este motivo, era y continúa siendo importante para la Comisión, conocer la interpretación que sobre dicho concepto ha venido desarrollando la entidad y cómo se ve reflejado en cada uno de los procedimientos que se desarrollan internamente, con el fin de mejorar en la prestación del servicio, situación que a casi seis años de la expedición de los decretos, no ha demostrado un avance significativo.

En relación con el concepto de *Hombres de Protección* y la solicitud de flexibilización de requisitos para acceder a dicho servicio, dentro de los avances que reporta la entidad en virtud de la aplicación del principio de enfoque diferencial, se encuentra la posibilidad de que cuando se asignen hombres de protección, estos puedan ser de confianza del/los beneficiario/s; sin embargo, ha sido una constante solicitud de los pueblos indígenas revisar la comprensión y el alcance de dicho concepto, toda vez que algunos de los requisitos exceden la posibilidad de acceder a esa opción, sin que la solicitud en mención se haya resuelto aún. Entiende la Comisión que existen unos requisitos mínimos para la contratación de hombres de protección para los beneficiarios y sobre ello no existe reparo, pese a ello, es importante que la solicitud que ha sido elevada por los pueblos y coadyuvada en su momento por la Defensoría, sea atendida en aras del mejoramiento en la prestación del servicio, tal y como ha sido insistido en los anteriores informes.

Ahora bien, se solicitó información sobre el alcance que se ha dado a otros derechos fundamentales como la participación de los grupos étnicos en la elaboración de mecanismos jurídicos que se han desarrollado por la entidad sin contar con las percepciones que sobre la efectividad del programa tienen los grupos étnicos beneficiarios, obteniendo la siguiente información:

Se indica en la respuesta de la UNP que el Protocolo de Análisis de Riesgo fue construido con la participación de la Comisión de DDHH de los Pueblos Indígenas (CCDDHHPI), las Direcciones de DDHH y de Indígenas del Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, en el año 2015; Protocolo que pretendió el mejoramiento en la fase de recepción y recolección por parte de los analistas, incluyendo algunos aspectos establecidos en el Decreto Ley 4633. Sin embargo, en lo que respecta a las Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, se observó en los anteriores informes que al respecto no existe ningún avance en la interlocución con dichas poblaciones, razón ésta por la cual se indagó en la solicitud previa a la elaboración de este capítulo, sin encontrar respuesta alguna.

A pesar de ello, en el informe de rendición de cuentas de la gestión de la UNP 2016, que se presentó en el mes de junio del año en curso, en lo que respecta a la información del avance en la protección de los grupos étnicos, se indicó que se trabajará en la creación de un protocolo con la población afrodescendiente, pero esto no fue anunciado en la respuesta a la solicitud hecha por la CMSDL. No obstante, se espera que la

consulta con los afrodescendientes tenga en cuenta todas las observaciones y recomendaciones que se han realizado en los informes de seguimiento.

La CMSDL insiste en que el derecho a la participación debe ser entendido como un avance en términos de comprensión del enfoque diferencial étnico, que permitirá en todos los eventos afianzar la estrategia de protección de los grupos étnicos, mejorando la prestación del servicio de protección y procurando la disminución de quejas y reclamaciones que se reciben permanentemente sobre el funcionamiento del programa.

Como corolario de lo expuesto en este aparte específico sobre el tema sustancial de la protección de derechos fundamentales de los grupos étnicos, la CSMDL concluye que la falta de comprensión del enfoque étnico y la ausencia de este en los procedimientos, resta efectividad a las medidas de protección de derechos fundamentales colectivos según lo contemplan los Decretos Leyes Étnicos.

5.2 Recomendaciones procedimentales

De acuerdo con la metodología anunciada, en el cuarto informe se expusieron las problemáticas encontradas de acuerdo con cada una de las etapas propias de la ruta de protección establecida al interior de la Unidad, esto es, solicitudes de protección, análisis del riesgo, valoración del riesgo, recomendación de medidas e implementación. Sobre las cinco fases se presentaron observaciones comunes en lo que respecta a la demora excesiva en el trámite de cada una de las etapas, lo que, consecuentemente va en contra de los principios de oportunidad y eficacia propios del Programa de Protección.

Pese a que no hubo respuesta específica, en el citado informe de rendición de cuentas sobre la gestión realizada por la UNP en el año 2016, se manifestó un avance significativo en la atención de solicitudes y agilización de la respuesta, lo cual es importante en términos de efectividad del servicio en la protección de derechos fundamentales de los grupos étnicos. Sin embargo, tanto la Defensoría como la Procuraduría continúan recibiendo reportes por parte de líderes de diferentes grupos, especialmente de comunidades negras, con relación a la demora en la atención y resolución de sus solicitudes, lo que deberá seguir siendo objeto de mejoramiento por parte de la entidad.

Uno de estos casos que ejemplifica la resolución tardía de las solicitudes, es el caso del Consejo Comunitario Renacer Negro en el municipio de Timbiquí, beneficiario de la Sentencia de Restitución y Formalización de Derechos Territoriales No. 071 de 2015. Este ingresó al programa de protección previa expedición del fallo, adoptándose como una de las medidas de protección la adjudicación de una lancha que desde el momento de su entrega no cumplía con las características propias para la movilidad en el río Timbiquí, situación por la cual se solicitó su cambio. Desde entonces, han transcurrido cuatro (4) años sin que se haya resuelto materialmente la solicitud, a pesar de que en

sesiones de CERREM poblacional y colectivo se adoptó como compromiso el mencionado cambio de lancha⁴⁸.

Esta situación no solo contradice el principio de oportunidad y efectividad, sino que permite que el riesgo que se ostenta aumente, máxime cuando los nuevos escenarios de riesgo revelan un nuevo copamiento de los territorios colectivos, ante la salida de las FARC, que no se está atendiendo de manera adecuada.

Ahora bien, en el entendido de que el Programa de protección se complementa con programas de prevención e investigación de las amenazas que dan lugar a las solicitudes de protección, se observó en informes pasados la necesidad de adecuar procedimientos que permitan la articulación entre el ente investigador y la Unidad Nacional de Protección, de tal manera que con ello se disminuyera el volumen de solicitudes de protección que se allegan a la entidad. Al respecto indicó la UNP que el Gobierno Nacional a través del Puesto de Mando Unificado- PMU, ha trabajado una estrategia de coordinación entre las dos entidades para la prevención y protección de la violación de DDHH a defensores de DDHH entre los cuales se encuentra la población indígena y afrocolombiana.

Es importante volver sobre la base de la aplicación del enfoque diferencial, toda vez que no se evidencia cómo se está trabajando en dicha articulación, con todos los grupos étnicos y no sólo con los pueblos indígenas. Preocupa a la Comisión que la problemática sea atendida de manera desigual, a pesar de que los contextos de amenazas y riesgo en los territorios étnicos (indígenas y afros), persisten y tienen una tendencia a aumentar, por lo cual es importante conocer cuál es el avance.

Otro de los aspectos procedimentales que fueron objeto de petición, fue lo correspondiente a la prevención del reclutamiento de menores pertenecientes a los grupos étnicos, el desminado de los territorios y la terminación del Programa de Protección de Mujeres Indígenas Víctimas de Desplazamiento Forzado, consagrados en los Decretos Leyes y que fue abordado en el Tercer Informe de Seguimiento. Se solicitó información acerca de los mecanismos que se han diseñado para hacerle frente a estas situaciones, encontrando en lo que respecta al reclutamiento de menores, la indicación de no ser competente para revisar dicha recomendación. En lo concerniente al Programa de Protección de Mujeres Indígenas Desplazadas, la UNP informó que cuenta con una ruta de protección especial para mujeres establecida en la Resolución No. 805 de 2012, la cual garantiza el respectivo enfoque étnico. Sobre el desminado no hubo respuesta.

Con base en la información aportada, considera la Comisión que, contrario a lo expresado por la UNP como entidad que encabeza el Programa de Protección, esta tiene una responsabilidad en cuanto a la revisión de mecanismos de protección que respondan a los riesgos que tales problemáticas generan; si bien puede que no sean

⁴⁸ Esta situación fue evidenciada por el Juez Primero de Restitución de Tierras de Popayán, en audiencia de seguimiento realizada el 12 de julio de 2017, para lo cual dio términos perentorios so pena de compulsión de copias por incumplimiento de orden judicial.

responsables de la ejecución material de las medidas que se adopten, eso no obsta para que identificado el riesgo, la entidad revise cómo se pueden adoptar medidas de protección específicas para la población étnica.

Ahora, no es claro para la Comisión cómo la inmersión de la protección de las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas en una ruta de protección especial diseñada para mujeres, garantiza la aplicación del enfoque diferencial étnico, teniendo en cuenta que se ha referido en el Auto 092 de 2008, que se debe tener una atención especial para la mujeres indígenas y afrocolombianas. Adicionalmente para el año 2015 se mencionó un avance en la construcción de dicho programa, por lo cual se recibe con sorpresa que no se mencione la culminación de dicho trabajo que se reportó como avance para la época.

A manera conclusiva, nos permitiremos señalar dos últimos aspectos sobre lo procedimental. La Comisión reconoce las capacitaciones realizadas a los funcionarios de la entidad con relación a temas étnicos con apoyo de la Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías del Ministerio del Interior, esperando que este avance se reporte en la efectividad de la atención; lo anterior sin perjuicio de recordar la importancia que se realice esta capacitación también en temas de comunidades negras siendo esencial para la Comisión que se garanticen los derechos bajo el principio de la igualdad de todos los grupos étnicos del país.

Finalmente, se destaca como un avance para el mejoramiento de la comunicación con los beneficiarios, la presencia de la entidad de manera descentralizada en 23 regionales, con las que se espera que agilicen los procedimientos en cada una de las etapas señaladas, así como se tenga una lectura de contexto más real para el análisis de los riesgos.

5.3 Programa de protección colectiva

Sobre la protección colectiva señaló la UNP en su informe de rendición de cuentas que a 2016 se realizaron 8 evaluaciones de riesgo colectivo para grupos étnicos, ubicados en su mayor parte en los departamentos de Cauca, Nariño y Chocó. La protección colectiva es quizá una de las apuestas que más relación tiene con el concepto de protección integral para los grupos étnicos. Esto se debe a que se integra por acciones no solamente materiales, sino de protección estructural no solo de los derechos fundamentales a la vida, integridad, libertad y seguridad de la colectividad, sino a los derechos a la autonomía, la participación, el gobierno propio y el territorio, esenciales para garantizar la pervivencia de las comunidades étnicas.

Se informó igualmente que como estrategia para dar respuesta a las solicitudes de protección colectiva se priorizaron las órdenes de los jueces de restitución de tierras, sobre la protección de las colectividades, lo que permite evidenciar una consonancia entre la presunción de riesgo de los reclamantes de tierras y la adopción de medidas

para mitigar los riesgos que se desprenden de los procesos de restitución de derechos territoriales.

En el Cuarto informe la Comisión advirtió de la necesidad de revisar el alcance y cumplimiento de las medidas para evitar duplicidad de acciones, toda vez que varias de las medidas adoptadas coinciden con las órdenes establecidas por los jueces en sus providencias con relación a la protección o restitución de derechos territoriales. Con base en ello, se solicitó a la UNP información sobre cómo se ha atendido tal recomendación y cuáles son los procedimientos y mecanismos establecidos para el seguimiento y cumplimiento de las medidas aprobadas. Al respecto, la entidad indicó que la dependencia responsable del seguimiento al cumplimiento es la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior.

Sobre tal información, encuentra la Comisión, que si bien la Resolución No. 1085 de 2015 establece que el seguimiento será responsabilidad de la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior, en el marco del Decreto 1066 de 2015 se estableció que la UNP hará seguimiento al cumplimiento de las medidas adoptadas, se entiende que, con el fin de medir la eficacia de las mismas. Esta situación, según se informó en su momento por la entidad, fue un insumo esencial para definir la eliminación de medidas como el apoyo de transporte terrestre, de tal manera que sugerimos respetuosamente que en virtud de lo expuesto se realice un seguimiento específico por parte de la UNP, en el que se mida el impacto real que sobre la disminución de riesgos o contención de los mismos, tienen las medidas adoptadas.

Encuentra la Comisión que al ser una herramienta para buscar la adopción de medidas integrales para la protección de las colectividades, las comunidades han solicitado la adopción de medidas de tipo estructural que pasan por la construcción, adecuación y/o modificación de políticas departamentales y nacionales en la atención de temas étnicos en los distintos aspectos como salud, educación, administración del territorio, protección espiritual, fortalecimiento organizativo, gobierno propio, participación, consulta previa, entre otras. Se espera que este tipo de medidas permitan el goce efectivo de derechos en el territorio, la disminución de las condiciones de vulnerabilidad y en consecuencia de los riesgos y amenazas identificados. Pese a ello y ante la falta de fuerza vinculante de las medidas sobre las entidades responsables de su ejecución, se puede identificar que de las ocho (8) medidas colectivas que fueron adoptadas, el avance en el cumplimiento ha sido bastante escaso, a pesar de que muchas de ellas se duplican en las órdenes de los fallos judiciales, que se evidencian incumplidas también.

En consecuencia, más allá de realizar observaciones sobre el procedimiento mediante el cual se conciertan y adoptan las medidas, reviste gran preocupación, cómo se asegura el cumplimiento de las mismas; si la resolución en la que se basa la protección colectiva no tiene ninguna fuerza que vincule a las entidades responsables de la ejecución de las medidas, más cuando son ejercicios en los que se les generan nuevas expectativas a las comunidades que son incumplidas desde el inicio, incluso por la misma entidad que las concierta. Esto ocurre, a pesar de las obligaciones misionales y

legales para las que se creó, por lo cual, se sugiere la necesidad de revisar el estado del Decreto que reglamenta la Ruta Colectiva de Protección y el alcance que se le está dando a este programa por parte de la entidad.

Conclusión

A pesar de que en cada uno de los apartes de este capítulo se hicieron consideraciones y conclusiones para cada aspecto, podría tenerse como una gran conclusión, la necesidad de persistir en las observaciones y recomendaciones señaladas en los anteriores informes, así como en lo aquí mencionado, toda vez que, del balance realizado se observa un avance muy lento en la efectividad y garantía de derechos y esto se refleja en la permanencia de las condiciones de vulnerabilidad y en el aumento de los riesgos de la población étnica.

Capítulo 6.

Participación de los grupos étnicos en las instancias del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las víctimas

Como se ha indicado en los informes anteriores de la CSMDL, el punto de partida para la evaluación de este importante componente de la política pública de víctimas pertenecientes a grupos étnicos es, en primer término, el derecho a la participación como uno de los principios en los que se funda el Estado Social de Derecho colombiano; segundo, el principio de la diversidad étnica y cultural de la Nación; tercero, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por el Estado colombiano a través de la Ley 21 de 1991, que integra el Bloque de Constitucionalidad; y, las normas que consagran como principio o derecho la participación real y efectiva de los pueblos o comunidades en las instancias del SNARIV⁴⁹.

En el análisis también se ha teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha generado un importante avance en la conceptualización de este derecho, todo lo cual constituye no solo el marco jurídico sino los instrumentos para el reconocimiento de la participación diferencial, en el entendido de que no se puede pretender integrar medidas de atención para toda la población de manera similar, cuando esta resulta ser en sí misma distinta, por lo cual se exige entonces que los mecanismos, las formas y los espacios de participación sean adecuados para tal diferencia, de tal manera que se propenda por la existencia de estos grupos⁵⁰.

En el capítulo de participación del informe de la CSMDL del año 2015, se realizó una evaluación sobre el avance de cumplimiento de la Resolución 388 de 2013, emitida por la UARIV, *“Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”*, específicamente lo relación al cumplimiento de lo establecido en su artículo 23⁵¹, frente a las comunidades étnicas, cuyas conclusiones siguen vigentes:

- El derecho a la participación de los grupos étnicos en el marco de la política de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas continúa en mora de ser concretado en los protocolos de participación especial para cada grupo étnico y previa concertación de los mismos.
- La falta de garantía del derecho a la participación en el marco de un enfoque diferencial étnico, da lugar a la vulneración de otros derechos fundamentales de estas colectividades.

⁴⁹ Artículo 26 del Decretos Ley 4633, artículo 31 del Decreto 4634, artículo 41 del Decreto 4635 de 2011 de 2011 y la Resolución 388 de 2013, emitida por la UARIV, *“Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”*.

⁵⁰ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas, *Tercer informe al Congreso de la República*, agosto de 2015, pág. 55.

⁵¹ “Artículo 23. Las víctimas de pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y de la colectividad Rom, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT, tendrán sus propios Protocolos de Participación en el marco de sus usos y costumbres. Protocolos derivados de los Decretos-ley [4633](#), [4634](#), y [4635](#) de 2011, respectivamente.”

- La construcción, definición, evaluación y análisis de la implementación de la mencionada política pública no cuenta con el enfoque diferencial étnico requerido, porque no existen garantías tanto efectivas, como presupuestales, para la participación de los grupos étnicos en los espacios regulados para tal fin.
- El desarrollo de la política pública de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas se está realizando al margen de las necesidades propias de estas grupos sujeto de especial protección constitucional e internacional en el marco de un Estado Social de Derecho, participativo, pluricultural y pluriétnico y tan victimizadas por los efectos del conflicto armado en sus territorios.
- La exigencia de requisitos formales para permitir la participación de delegados étnicos, resulta restrictiva y desconocedora de las complejidades sociales que han tenido que vivir estos grupos históricamente y como víctimas del conflicto armado, permitiendo su exclusión de espacios esenciales para el reconocimiento de su diferencia.
- Así mismo, la participación de las comunidades étnicas en el diseño de las acciones, estrategias, instrumentos entre otros mecanismos de definición y desarrollo de la política pública como el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, no se materializa, sino hasta la etapa de socialización, en la que además, no se garantiza la participación efectiva de todos y cada uno de los grupos étnicos.
- La falta de garantías para el ejercicio real y efectivo del derecho a la participación para las comunidades étnicas víctimas del conflicto, hace nugatorios sus derechos a la pervivencia física, la protección de su cultura y sus sistemas propios de organización social, política y económica, los cuales se consolidan a través de los instrumentos específicos de intervención en el diseño, desarrollo y ejecución de la política pública.

En materia de desplazamiento forzado, mediante Auto 373 de 2016, la Honorable Corte Constitucional consideró superado el umbral de inconstitucionalidad en materia de participación, teniendo en cuenta los avances establecidos en la Ley 1448 de 2011, que consagran la participación de las víctimas en las instancias decisorias de la política, tales como el Comité Ejecutivo o los Comités de Justicia Transicional y el “Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”.⁵² No obstante, en dicha providencia no se evaluó de manera diferenciada la garantía al derecho de participación de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, teniendo las disposiciones especiales sobre la materia contenidas en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Recordemos que en materia de participación en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional, al declarar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, indicó que: *“No ha sido regulada la participación de las*

⁵² Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 (mod., por las Resoluciones 0588, 0801 y 1448 de 2013 y 0828 de 2014).

población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas. No se han diseñado mecanismos eficientes dirigidos a la intervención real de la población desplazada”.

Ahora bien, en la evaluación realizada en el Auto 373 de 2016, la sala trae a colación, las falencias halladas y referidas en el auto 219 de 2011 relacionadas con **(7.1)** los escenarios adecuados para la participación de la población desplazada; **(7.2)** las condiciones apropiadas para un verdadero ejercicio deliberativo; **(7.3)** las garantías que aseguren la continuidad de este proceso y lo robustezcan de manera progresiva; y **(7.4)** la necesidad de lograr una mayor *incidencia*, es decir, que la participación de la población desplazada impactara en la satisfacción de los derechos constitucionales tutelados, concluyendo que en tanto se habían superado las falencias en materia de escenarios y condiciones, debía levantarse el estado de cosas inconstitucional en materia de participación.

Aplicando la metodología y elementos usados por la Corte Constitucional en el referido Auto a la participación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos **en las instancias del SNARIV**, es posible concluir la persistencia de una situación de inconstitucionalidad en relación con este derecho, dada la trascendencia que para la efectiva garantía del enfoque diferencial tiene la concertación con los pueblos y comunidades en el diseño e implementación de las medidas.

6.1 Escenarios adecuados para la participación

Si bien la Ley 1448 de 2011 garantiza la participación de las víctimas en general en las instancias decisorias de la política como el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, con dos representantes elegidos por la Mesa Nacional de Víctimas, no existe ninguna garantía de que haya representación de los grupos étnicos a ese nivel decisorio.

Ahora, según el artículo 192 del Decreto 4633, el artículo 118 del Decreto 4634 y el artículo 152 del Decreto 4635 de 2011, en los Comités Territoriales de Justicia Transicional⁵³, tendrá asiento un delegado de cada grupo étnico del área de influencia del Comité Territorial.

En relación con la participación en las Mesas de Víctimas, según el párrafo transitorio del artículo 24 del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, establecido mediante Resolución 0388 de 2013, *“Hasta que los Protocolos Especiales Étnicos no estén expedidos, los miembros de pueblos indígenas; de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, y del pueblo Rom o gitano no necesitarán inscripción previa como Organización de Víctimas (OV), ante el Ministerio Público, y su participación en lo municipal, distrital y departamental estará sujeta a que exista una Autoridad Tradicional en la respectiva jurisdicción que delegue su participación.”*

⁵³ Definidos por el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011.

No obstante, dicho protocolo no garantiza la participación efectiva de los grupos étnicos debido a la inexistencia de los protocolos especiales, además de la posibilidad de que muchas organizaciones que no conservan la relación campo-poblado, como consecuencia del mismo conflicto armado del que son víctimas, queden sin representatividad en los espacios de participación (*ausencia de una Autoridad Tradicional en la respectiva jurisdicción*). Así mismo, se advierte sobre la limitada disponibilidad de cupos para garantizar la presencia de representantes de estos grupos, lo que impide el ejercicio real y efectivo de sus derechos, en términos de posicionar sus reivindicaciones colectivas, desde una perspectiva étnica y cultural en dichos espacios, de tal manera que puedan incidir efectivamente, en la implementación de la política pública⁵⁴. Así las cosas, el desarrollo del derecho a la participación efectiva de víctimas étnicas ha quedado supeditado a la expedición de protocolos específicos, respecto de los cuales en el artículo 24 de la Resolución 388 de mayo de 2013, la UARIV se impuso un plazo de 10 meses para la elaboración concertada, el cual a todas luces se encuentra incumplido.

Aunado a lo anterior y como se reportó en el tercer informe de la CSMDL: *“En atención al panorama reflejado y en la necesidad de que el derecho a la participación de las comunidades étnicas sea efectivo, en el mes de junio del año en curso (2015), la Defensoría del Pueblo presentó una acción de cumplimiento contra la UARIV, orientada a generar la consolidación e implementación de los correspondientes protocolos de participación que consagra la Resolución 388 de 2013, bajo el entendido de que la Unidad está en mora (más de dos años) de definirlos de manera concertada, con lo cual ha vulnerado el derecho fundamental a la participación de estas colectividades. Así, el 2 de julio de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca falló la acción interpuesta y declaró el incumplimiento por parte de la UAERIV del artículo 24 de la Resolución No. 388 de 2013 en el que se establece el deber de la entidad de concertar los protocolos de participación efectiva de grupos étnicos con sus respectivas autoridades tradicionales en un plazo no mayor a diez (10) meses. Por esta razón, ordenó que en el término de un (1) mes culmine el proceso de concertación respectivo.”*⁵⁵

A la fecha, esta Comisión no tiene conocimiento de la expedición de estos protocolos, si se tiene en cuenta que entre una y otra resolución han transcurrido cuatro años y una orden judicial, se considera preocupante que tales protocolos aún no se hayan consolidado por parte de la UARIV, al menos en lo referente a lo establecido para los pueblos y comunidades indígenas; con respecto al tema afro, es aún mayor la preocupación, ya que se observa la persistencia del incumplimiento por parte del Ministerio del Interior, en cuanto a la definición sobre cuál debe ser la instancia nacional de concertación respectiva para estas comunidades.

La CSMDL alerta respecto a dos aspectos, el primero tiene que ver con el alcance de las resoluciones 388 de 2013 y 677 de 2017 de la UARIV, dado que su ámbito se circunscribe únicamente a las mesas de víctimas, dejando por fuera los demás espacios de participación definidos por el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 263. El segundo

⁵⁴ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas, *Tercer informe al Congreso de la República*, agosto de 2015, pág. 57

⁵⁵ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas, *Tercer informe al Congreso de la República*

tiene que ver con el alcance previsto por el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011 el cual establece que el protocolo de participación efectiva debe dar cuenta de los mecanismos de: participación efectiva de las víctimas, remisión anticipada de las decisiones proyectadas en materia de atención y reparación a víctimas, presentación de observaciones de las víctimas a las decisiones proyectadas, presentación a las mesas de víctimas de la justificación de los rechazos a las observaciones. Tanto en la resolución de 2013 como en la de 2017 se observa ausencia de estos mecanismos dirigidos a grupos étnicos, lo cual no puede atribuirse de manera exclusiva a la ausencia de un protocolo específico.

La expresión de todo lo anterior, se ve reflejada de manera concreta en la inexistencia en el protocolo que incluya un mecanismo que garantice la participación de los delegados de grupos étnicos en la CSMDL 4633, 4634 y 4635 de 2011, pese a que el parágrafo 1 del artículo 263 del Decreto 4800 de 2011, determina que el protocolo de participación efectiva deberá establecer los procedimientos específicos para la garantía de la participación efectiva en los diferentes espacios, y conforme al artículo 285 del mismo Decreto 4800 de 2011, corresponde a la UARIV la preparación de este protocolo.

Pese a lo anterior, la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas designó a sus delegados a esta Comisión, contribución que ha sido fluctuante dada la ausencia de un mecanismo institucional idóneo que permita la concreción del derecho de los pueblos indígenas a su participación en este espacio. En el mismo sentido la Comisión ha realizado llamados al Ministerio del Interior para que, como cabeza de la política pública para la población étnica en el país, promueva la elección de los representantes de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras.

6.2 Condiciones apropiadas para un verdadero ejercicio deliberativo

Las limitaciones o barreras señaladas para la participación de las víctimas de los grupos étnicos en los escenarios, condicionan negativamente el efectivo diálogo intercultural que se debe desarrollar en dichos espacios, toda vez que el diseño e implementación de las medidas de atención y asistencia con enfoque étnico deben partir del reconocimiento de las especificidades culturales y en todo caso deben ser objeto de consulta previa con las autoridades.

El andamiaje institucional para la participación limita en muchos municipios una representación de las víctimas étnicas y su participación efectiva, en condiciones de igualdad y equidad.

6.3 Garantías que aseguren la continuidad del proceso participativo y lo robustezcan de manera progresiva

Tal como lo señaló la Sala Especial de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en el Auto 373 de 2016, *“la obligación de garantizar el derecho a una participación efectiva se maximiza respecto de aquellas mesas, comunidades o grupos donde las*

circunstancias de (a) aislamiento; (b) contextos violentos; (c) riesgos a la vida y seguridad física, y (d) débil proceso organizativo y de relacionamiento institucional, han limitado, dificultado y desmotivado la reclamación de los derecho tutelados, como sucede con las Mesas Municipales de Víctimas y con los grupos o comunidades que están en ejercicios focalizados de participación.” Sin embargo, dicha obligación maximizada está incumplida en materia de víctimas pertenecientes a grupos étnicos pues, por poseer sus territorios en sitios de difícil acceso que constituyen el escenario del conflicto armado, están presentes todas las circunstancias descritas por el Alto Tribunal, limitando, dificultando y desmotivando la reclamación de sus derechos como víctimas.

Recordemos que el Estado es garante del derecho a la participación efectiva por medio de: a) alcaldías, gobernaciones y la UARIV (art. 262 del Decreto 4800 de 2011), quienes deben disponer de los recursos técnicos, logísticos y presupuestales para la creación y sostenimiento de las Mesas de Víctimas y b) la UARIV quien deberá garantizar los medios para la efectiva participación de las víctimas en las Mesas de Víctimas (art. 193 parágrafo 2).

6.4 Impacto e incidencia de la participación de las víctimas en la satisfacción de los derechos constitucionales.

Teniendo en cuenta las limitaciones de la participación en los escenarios arriba descritos, y el escaso avance en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación establecidas en los Decretos Leyes de víctimas pertenecientes a grupos étnicos, como se ha indicado en los cinco informes anteriores de la CSMDL, es posible señalar sin lugar a dudas la pobre incidencia de la escasa representación étnica en dichos espacios.

En conclusión, para los grupos étnicos persiste la grave situación que en materia del derecho a la participación efectiva de sus víctimas, ha informado la CSMDL. Considerando lo anterior, a partir de lo indicado por la Honorable Corte Constitucional en el marco del auto 373 de 2016: *“(...) les corresponde a los Organismos de Control, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adelantar el seguimiento frente a las falencias que todavía persisten e informar anualmente ante la Corte Constitucional si los resultados aquí considerados se mantienen o si se advierten retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales, que demanden una nueva declaratoria de inconstitucionalidad y retomar la competencia para el seguimiento por parte de esta Corporación.”*⁵⁶

Por todo lo anterior, se considera necesario remitir a la Corte Constitucional estos hallazgos para que determine si existen méritos para considerar necesario el establecimiento nuevamente del Estado de Cosas Inconstitucionales, respecto al derecho a la participación efectiva de grupos étnicos. Pese a la existencia formal de espacios y mecanismos, claramente las disposiciones vigentes a la fecha no integran

⁵⁶ Corte Constitucional, Auto 373 de 2016 pág. 285

posibilidades de acceso a la totalidad de espacios y se evidencia un grave atraso en materia del derecho a la participación efectiva de los grupos étnicos.

Capítulo 7

Reparación individual a los grupos étnicos: inconsistencias reportadas en las cifras por la UARIV

El presente capítulo tiene como objetivo presentar los hallazgos en materia de reparación individual de las víctimas con pertenencia étnica de la CSMDL. Inicialmente, de manera análoga a los informes que ha presentado la Comisión en los últimos años, se pretendía presentar un balance general del proceso de reparación individual que viene adelantando la UARIV, en torno a las medidas de indemnización administrativa y de rehabilitación. Adicionalmente, la Comisión buscaba presentar los avances en el Plan de Acompañamiento Étnico (PAE) así como a la cobertura del Plan AARI étnico con el fin de determinar la aplicación del enfoque diferencial en estas herramientas que maneja esa entidad. Sin embargo, por las dificultades que se presentaron en la entrega de información por parte de la UARIV -a través de la DAE-, la CSMDL evidenciaría la existencia de inconsistencias en relación con las cifras presentadas para la elaboración del capítulo de reparación individual. En la actualidad, de acuerdo con los datos arrojados por la Red Nacional de Información (RNI) coordinada por la UARIV, hay un total de 974.833 víctimas étnicas, como se puede ver en la tabla 8.1.

Tabla 7.1
Víctimas étnicas inscritas en el RUV

	Etnia				
Género	Indígena	Gitano(a) ROM	Raizal	Negro(a) Afrocolombiano(a) ^o	Palenquero
Hombre	92.062	14.196	4.957	349.813	676
Mujer	97.144	15.338	4.701	388.908	686
LGBTI	40	0	2	175	2
No Informa	1.373	111	128	4.513	8
Total	974.833				

Fuente: RNI-UARIV Julio 2017

Lo anterior implica que ha habido un crecimiento de 49.794 víctimas considerando el cuarto informe de la CSMDL, en el cual se reportó un total de 925.039 víctimas. Esto se traduce en un incremento del 5.1% de esta población en el RUV durante el último año y representa el 11.57% del total, es decir, de las 8'425.398 víctimas que actualmente se encuentran en el RUV.

Una vez recibida la respuesta, la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas evidenció que no hay una correspondencia entre las cifras reportadas este año y la información entregada en los años anteriores, con base en la cual se elaboraron los informes de los años pasados de la CSMDL. Ante esta inconsistencia, desde la Delegada para la Paz y Protección de los Derechos de las

Víctimas hubo un contacto telefónico con la DAE, con el fin de indagar sobre el reporte presentado. Según la DAE, las cifras reportadas para el presente informe no concuerdan en la medida en que el cruce de la base de datos de indemnizaciones otorgadas se realizó con la aplicación de la herramienta anteriormente conocida como el Plan De Atención, Asistencia, y Reparación Integral (en adelante PAARI), que en la actualidad se denomina entrevista o encuesta única, a diferencia de los reportes anteriores, los cuales se habían realizado con la información contenida en el Registro Único de Víctimas en el momento inicial en el que la víctima se autoreconocía como miembro de algún grupo étnico. Es por esto que, considerando que la entrevista única se realiza de manera posterior⁵⁷ al autoreconocimiento inicial, las cifras no coincidían con la información que se había enviado en años anteriores a la Procuraduría General de la Nación.

Para la elaboración del presente informe, la Procuraduría General de la Nación- a través de la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas- realizó un requerimiento de información el 22 de junio del 2017. Desafortunadamente, el día 12 de julio del presente año, fecha en la cual se efectuó la visita administrativa que fue convocada por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas no tenía conocimiento del requerimiento referido, de manera que la información solicitada no se encontraba disponible, lo cual evidencia una falla considerable en la organización interna de esta entidad. Ante esta situación, la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV se comprometió en enviar la información en dos días, es decir, para el 14 de julio de 2017.

Ahora bien, ante el cuestionamiento realizado por la Procuraduría Delegada sobre el motivo por el cual se entregó la respuesta en la visita administrativa y no como usualmente se presenta, la DAE respondió que de esta manera resultaba más rápido tener la información considerando la premura en el tiempo en el que se comprometió a dar la respuesta. Para la Procuraduría Delegada de Paz y Protección a los Derechos de las Víctimas, esta respuesta resulta completamente injustificable teniendo en cuenta que el requerimiento inicial se presentó con casi un mes de antelación, de manera que legalmente se disponía del tiempo adecuado para dar una respuesta en los términos en que históricamente se ha hecho. Finalmente, para efectos de seguimiento y monitoreo de la Procuraduría Delegada, se solicitó la entrega del reporte con la metodología inicial, pero hasta la elaboración del presente informe no se ha entregado ninguna información a pesar del compromiso verbal de la DAE.

Teniendo en cuenta las dificultades evidenciadas en el reporte de la información por parte de la DAE, a continuación, se expondrá un cuadro que pone de manifiesto las inconsistencias que fueron encontradas al comparar el reporte presentado este año por

⁵⁷ En muchos casos, el momento de la entrevista única en la fase de reparación puede realizarse varios años después al momento en el que la víctima inicialmente se autoreconoce como miembro de algún grupo étnico cuando queda inscrito en el RUV.

la UARIV, con el reportado en la vigencia anterior y respectivamente con los datos históricos, información que sirvió para el cuarto informe de la CSDML.

Tabla 7.2
Indemnizaciones otorgadas históricamente a víctimas étnicas

Etnia	Indemnizaciones otorgadas históricamente	
	Vigencia 2015 – 2016 ⁵⁸	Vigencia 2016 – 2017 ⁵⁹
Gitano(a) Rrom	1.686	247
Indígenas	5.979	9.316
Negro(a) o Afrocolombiano(a), Raizal, Palenquero(a)	28.802	22.216
Total	36.467	31.779

Fuente: UARIV- Reporte a la Procuraduría General de la Nación Vigencia 2015-2016 y 2016-2017

Para el cuarto informe al Congreso de la República, la UARIV reportó un total de 1.686 víctimas gitanas Rrom indemnizadas, en contraposición con el balance que presentaron para este informe, con un total de 247 víctimas indemnizadas. Cabe anotar que, en la visita administrativa realizada por parte de la Procuraduría General de la Nación, se preguntó el motivo por el cual en el RUV actualmente hay un total de 29.645 víctimas gitanas incluidas en el RUV, cuando en el último censo del DANE la cifra total de esta población es de 4.858 personas⁶⁰. La DAE respondió que el proceso de caracterización era labor del Ministerio del Interior y que actualmente se están realizando mesas de trabajo para encontrarle solución a esta inconsistencia.

Del mismo modo, la DAE reporta un avance de 3.337 víctimas indígenas indemnizadas en contraste con el cuarto informe, pero un retroceso de 6.586 en las indemnizaciones administrativas al pueblo negro o afrocolombiano, raizal, y palenquero. Finalmente, esto representa un balance general de 4.688 personas menos indemnizadas, con pertenencia a algún grupo étnico.

Así las cosas, conforme a la información oficial reportada por la UARIV para la elaboración del presente informe, se habría presentado un retroceso en materia de indemnizaciones con relación a lo que se reportó en la vigencia anterior. Esta inconsistencia resulta altamente preocupante, pues genera falta de certeza respecto de las cifras oficiales reportadas por esta entidad, y que a pesar de haber sido justificada por la UARIV en el cambio de metodología para la recopilación información, lo que no es admisible por la CSMDL y enciende una alerta respecto del manejo de la información en el nivel interno y externo, repercutiendo así en los derechos de las víctimas.

⁵⁸ Información con corte a 30 de abril de 2016

⁵⁹ Información con corte a abril de 2017

⁶⁰ Fuente DANE. Consultado el 24/7/17 en: https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf

Por lo descrito anteriormente, no es posible presentar en este informe el seguimiento respecto del avance en esta materia por parte de la UARIV-DAE, como históricamente se había hecho en los informes de la CSMDL. Sin embargo, a partir de la información contenida en el PAARI y que en la actualidad se denomina *la entrevista o encuesta única*, se pudo observar que el avance en materia de indemnizaciones individuales a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos es mínimo, tal y como se muestra a continuación.

Tabla 7.3
Comparación información de indemnizaciones a víctimas étnicas entre 2015 y 2017 según la información reportada por la UARIV

Departamento	Cuarto Informe al Congreso Vigencia 2015 – 2016 ⁶¹	Vigencia 2016 - 2017 ⁶²
Antioquia	8.733	8.733
Atlántico	878	878
Bogotá D.C	2.441	2.458
Bolívar	2.720	2.725
Boyacá	83	83
Caldas	392	392
Caquetá	685	685
Cauca	2.607	2.609
Cesar	1.898	1.898
Córdoba	1.412	1.412
Cundinamarca	433	433
Chocó	10.101	10.147
Huila	325	325
La Guajira	1.629	1.629
Magdalena	951	951
Meta	659	659
Nariño	7.135	7.135
Norte de Santander	231	231
Quindío	154	154
Risaralda	1.244	1.244
Santander	947	946
Sucre	1.980	1.980
Tolima	490	490
Valle del Cauca	9.825	9.825
Arauca	218	218
Casanare	108	108
Putumayo	2.430	2.430

⁶¹ Información con corte a 30 de abril de 2016.

⁶² Información con corte a abril de 2017.

Departamento	Cuarto Informe al Congreso Vigencia 2015 – 2016 ⁶¹	Vigencia 2016 - 2017 ⁶²
San Andrés y Providencia	6	6
Amazonas	95	95
Guainía	255	255
Guaviare	174	174
Vaupés	53	53
Vichada	18	18
Extranjero	NA	4
Total	61.310	61.383

Fuente: UARIV- Reporte a la Procuraduría General de la Nación Vigencia 2015-2016 y 2016-2017

muestra que en un año se realizaron apenas 73 entrevistas únicas. Según lo expresado por la DAE en el marco de la visita administrativa realizada a esta dependencia, la elaboración de esta entrevista es un requisito necesario para la entrega de la indemnización. Esto indicaría que el avance en esta materia sería el más pobre que se haya reportado hasta la fecha. Lo anterior resulta sumamente grave si se considera el aumento de casi 50.000 víctimas pertenecientes a algún grupo étnico registradas en el RUV, lo cual significa que, desde la publicación del cuarto informe al Congreso hasta el mes de julio del 2017, han ingresado más víctimas al RUV con pertenencia étnica de las que el Gobierno Nacional ha indemnizado históricamente en el marco de la reparación a los pueblos y comunidades étnicas.

Además de lo anterior, cabe agregar que, en el registro de las indemnizaciones otorgadas para el presente informe, la UARIV reportó que durante el 2016 en el departamento de Santander se efectuaron un número inferior de indemnizaciones respecto al acumulado reportado para ese mismo año en las cifras históricas, lo cual refuerza la duda con respecto a la credibilidad y veracidad de las cifras presentadas por la UARIV a través de la DAE.

Es importante señalar que, entre las preguntas formuladas por esta CSMDL a la UARIV en relación con la medida de la rehabilitación, la respuesta de la DAE fue la siguiente: “Debido a que esta respuesta está radicada por competencia en el Ministerio de Protección Social, daremos alcance la siguiente semana a esta respuesta en particular con el detalle debido.” Hasta la fecha de elaboración del presente informe, y habiéndose cumplido la precitada semana, no se obtuvo ninguna respuesta de parte de la UARIV.

Conclusiones

Por lo anterior, es urgente tomar medidas para que la UARIV cuente con un adecuado sistema de información que dé cuenta de manera oportuna y veraz de la situación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos respecto de su proceso de reparación integral, teniendo en cuenta las inconsistencias de las cifras presentadas y los impactos que dicha situación pueda tener en el desarrollo armónico y coordinado de la reparación integral individual. Por tanto, se exhorta a la UARIV a fortalecer sus sistemas de

información, en aras garantizar los principios señalados en la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, tales como el principio de transparencia, celeridad, eficacia y calidad de la información.

Adicional a lo anterior, es importante mencionar que actualmente, no se tiene claridad respecto de cuáles son los mecanismos adoptados por la UARIV para la articulación de los PAARI (hoy entrevista única), y los PIRC (Planes integrales de reparación colectiva), teniendo en cuenta que las medidas de reparación colectiva e individual son de carácter complementario. Se debe reconocer importancia de dicha articulación a efectos de propender por la indivisibilidad⁶³ de los derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos, dado que la falta de coordinación entre los mecanismos establecidos para llevar a cabo tanto la reparación individual, como la reparación colectiva, afecta que la implementación de las medidas de reparación transformadora se den bajo el principio de su interdependencia, en perspectiva de reparar de manera efectiva el daño material y espiritual causado a la integridad étnica y cultural causado a la comunidad y/o a quien haga parte de la misma.

⁶³ Un ejemplo de esto para el caso indígena es la coherencia que debe existir entre el modelo de atención psicosocial y el desarrollo de dicho componente en el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural -SISPI-

Referencias bibliográficas

ANT. (2017). Dirección de Asuntos Étnicos “*Cuestiones no resueltas*”.

-----, (2017a). Oficio de radicado No. 20175000417901 de 25 de julio de 2017.

-----, (2017b). Oficio de radicado No. 5100372571 de 12 julio de 2017.

CODHES. (2016). *Memorias del Primer Encuentro Nacional de Procesos de Reparación Colectiva – Hacia el Restablecimiento del Equilibrio y la Armonía de los Pueblos Indígenas en Colombia*.

Defensoría del Pueblo, Comisión de la Guía para la reparación colectiva de los pueblos y comunidades indígenas en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.

Defensoría del Pueblo, Guía para la reparación colectiva de los pueblos y comunidades afrodescendientes en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011.

MINISTERIO DEL INTERIOR, 2017. Oficios de radicado OFI17-27725-DAI-2200 del 26/07/17 (DAIRM), OFI17-27930-DCN-2300 del 27/07/17 (DACN), Oficio de radicado No. 40120-0342 (DAIRM y DACN).

Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, 2017. Informe de Gestión Unidad de Restitución de Tierras 2016.

UAEGRTD, 2017. Oficio URT-DAE-00154 de 31 de julio de 2017.

....., (2017 a). Oficio URT-DAE-00090 de 27 de abril de 2017.

....., (2017 b). Informe de Gestión Unidad de Restitución de Tierras 2016.

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV, 2017. Oficio de radicado No. 201717019648511 del 14/07/17 y Oficio de radicado No. 40120-0341 (201700178102).

UARIV. (2013). *Resolución 0388 de 2013*.

UARIV. (2016). *Resolución 1281 de 2016*.

Normatividad y Jurisprudencia

Corte Constitucional. Auto 373 de 2016.

-----, Sentencia T – 695 de 2015.

Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Índice de Tablas

Tabla 1.1	Gastos por medidas de asistencia, atención y reparación a víctimas étnicas
Tabla 1.2	Diferenciación del Presupuesto para víctimas de los grupos étnicos
Tabla 1.3	Población víctima del conflicto según etnia
Tabla 2.1	Distribución de víctimas por departamento y proporción entre víctimas étnicas y no étnicas, tomando como base lugar de ocurrencia de los hechos victimizantes
Tabla 2.2	Ubicación de enlaces étnicos de acuerdo con la respuesta de la UARIV. Solicitados en la visita administrativa practicada el 12 de julio de 2017.
Tabla 3.1	Disponibilidad de operador logístico OL para procesos de reparación colectiva.
Tabla 3.2	Procesos de consulta previa de PIRC de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que fueron instalados entre los años 2014, 2015 y 2016
Tabla 4.1	Medidas cautelares en el marco de los Decretos-Leyes 4633 y 4635 de 2011 proferidas con corte a 31 de julio de 2017.
Tabla 4.2.	Sentencias de restitución de derechos territoriales con corte a julio 31 de 2017.
Tabla 4.3.	Demandas de Restitución de Derechos Territoriales con corte a julio 31 de 2017.
Tabla 7.1.	Víctimas étnicas inscritas en el RUV.
Tabla 7.2	Indemnizaciones otorgadas históricamente a víctimas étnicas.
Tabla 7.3	Comparación información de indemnizaciones a víctimas étnicas entre 2015 y 2017 según la información reportada por la UARIV.