

ANEXO I.....1

Valoración de la respuesta gubernamental frente al ECI declarado a favor de los *pueblos y las comunidades indígenas* desplazadas o en riesgo de estarlo.....1

1. Órdenes Constitucionales.....1

2. Respuesta gubernamental.....3

3. Ampliación de los problemas y las conclusiones abordadas en el auto 266 de 2017, en el marco de los derechos a la identidad, autonomía y territorio .8

(i) Derecho a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas.9

Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional en torno al derecho a la identidad cultural.25

(ii) Derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas37

Evaluación que determina la persistencia de la intervención del juez constitucional frente al derecho a la autonomía.....41

(iii) Derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas.47

Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional frente a los derechos étnico-territoriales66

Acápites adicionales: El proceso de restitución de derechos étnico-territoriales.72

ANEXO I

Valoración de la respuesta gubernamental frente al ECI declarado a favor de los *pueblos y las comunidades indígenas* desplazadas o en riesgo de estarlo

A continuación, se ampliará la información sobre **(1)** los ajustes que fueron ordenados al Gobierno Nacional con la finalidad de adoptar un enfoque étnico en la política pública de atención y protección a la población desplazada, **(2)** la respuesta gubernamental, y **(3)** algunos problemas y conclusiones abordados en el auto 266 de 2017, en el marco de los derechos a la identidad, autonomía y territorio.

En este anexo la Sala va a desarrollar aspectos relevantes de las conclusiones emitidas en el auto 266 de 2017, tomando como principal insumo los casos y la información remitida por parte del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, entes de control, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, y por las autoridades, líderes, lideresas y representantes de los pueblos y distintas organizaciones indígenas, quienes han aportado a la Corte documentación pertinente para adelantar este ejercicio.

1. Órdenes Constitucionales

En la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional señaló que la falta de implementación de políticas públicas que respondieran eficazmente a las características de las personas desplazadas por la violencia, era uno de los factores que explicaba la precaria capacidad institucional que justificaba la declaratoria del ECI.

Este vacío fue reiterado en el auto 218 de 2006 y, posteriormente, para el caso de las minorías indígenas, a través del auto 004 de 2009, la Corte declaró el peligro de extinción física y cultural en que se encontraban algunos pueblos, a raíz de la violación masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, como consecuencia a su vez, de un impacto exacerbado del conflicto armado y la violencia generalizada. Asimismo, esta Corporación constató que la respuesta del Estado colombiano, a pesar de su valor simbólico, tuvo repercusiones precarias.

Por lo tanto, las órdenes¹ se encaminaron a garantizar que la política pública realmente respondiera a las necesidades específicas de la población,

¹ Fundamentalmente se ordenó: (i) un “Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento” que debía contener elementos de prevención y atención, criterios de racionalidad y diseñarse con la participación de las organizaciones que promueven los derechos de los pueblos indígenas. Además de, (ii) 34 “Planes de Salvaguarda Étnica ante el Conflicto Armado y el Desplazamiento Forzado” para los pueblos indígenas Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katio, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sikuani, Nükak, Jiw (Guayabero), U’wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Uitoto, Inga, Camëntzá, Kichwa y Kuiva, de acuerdo con la información allegada hasta ese momento. Estos planes debían ser consultados de forma adecuada, y contener elementos de prevención, protección y atención; garantizar los derechos a la justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición; herramientas para el fortalecimiento de la integridad cultural y social; y protección de los territorios tradicionales. Lo anterior,

contrarrestara el impacto desproporcionado del conflicto armado,² y mitigara las afectaciones agudas y diferenciales que ocasionaba el desplazamiento forzado.³

Estas conclusiones se confirmaron en autos posteriores, de acuerdo con las particularidades y necesidades de cada uno de los pueblos, y la información que reposaba en el expediente de la sentencia T-025 de 2004, como se muestra a continuación:

- Auto 382 de 2010, para los pueblos Hitnü y Makaguán del departamento de Arauca, en la medida que la población desplazada y/o confinada continuaba enfrentando un cuadro humanitario y cultural crítico. En particular, su crisis se originó por la ausencia de medidas de prevención y protección, la falta de atención integral por parte del Estado, las condiciones inadecuadas en los asentamientos destinados para la población desplazada; además del escaso proceso organizativo, con lo que se limitaba la capacidad de demanda de sus derechos en espacios de orden local o regional.

- Auto 174 de 2011, para el pueblo Awá, de los departamentos de Nariño y Putumayo. Los casos documentados ante la Corte llevaron a la adopción de varias medidas de índole cautelar para proteger a este grupo indígena del riesgo de extinción cultural y físico causado, entre otros factores, por (i) la adopción de medidas que no lograron mitigar las situaciones de riesgo asociadas a la violencia generalizada (desplazamiento, amenazas, intimidaciones, controles por parte de grupos armados ilegales, restricciones al paso de alimentos, señalamientos, siembra de minas, desapariciones forzadas, asesinatos selectivos, masacres, reclutamiento, ocupación y hurto de bienes, etc.); (ii) la atención deficiente respecto de los derechos a la salud, educación y seguridad alimentaria; (iii) la protección inadecuada a la relación etnocultural de este

atendiendo a criterios mínimos de racionalidad definidos en dicho pronunciamiento. Posteriormente, en el auto 382 de 2010, se extiende los efectos de esta decisión a los pueblos Hitnü y Makaguán del departamento de Arauca.

² Esta Corporación señaló algunos factores subyacentes y conexos al conflicto armado que frecuentemente afectaban a la población indígena: (i) *“las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos directamente”*; (ii) *“los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros individuales en el conflicto armado”*; (iii) *“los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan los territorios tradicionales y las culturas indígenas”*; y (iv) *“los procesos socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra”*.

³ La Corte identificó las siguientes afectaciones diferenciales: (i) el impacto destructivo sobre los derechos colectivos e individuales de los miembros de cada etnia; (ii) alarmantes patrones de desplazamiento masivo e individual; (iii) ruptura del entorno cultural propio y pérdida del ejercicio efectivo de la territorialidad; (iv) inserción abrupta en entornos urbanos de mayor exposición a riesgos (redes de comercio, explotación, violencia, discriminación, mendicidad, miseria); (v) ruptura de la continuidad cultural con las generaciones más jóvenes, así como una detención de los patrones de socialización indispensables para que estas etnias sobrevivan; (vi) un efecto devastador en las estructuras culturales por el desplazamiento de autoridades y líderes indígenas; (vii) ruptura de pautas culturales de alimentación, agravada cuando la falta de acceso a alimentos tradicionales desemboca en hambrunas; (viii) bloqueo a formas tradicionales de medicina; (ix) afectaciones particulares a mujeres y niños, niñas y adolescentes indígenas protegidos por los autos 092 y 251 del 2008; (x) riesgos para la integridad cultural, así como retornos involuntarios o nuevos desplazamientos por la inseguridad en los sitios de recepción; (xi) abandono, apropiación y disminución productiva de los territorios colectivos; (xii) desestructuración cultural por los conflictos interétnicos entre comunidades de recepción y desplazadas y un éxodo transfronterizo de los grupos indígenas cercanos a las fronteras; y (xiii) afectación cíclica y reiterativa por los retornos espontáneos.

pueblo con el territorio, con lo que se desconocía el carácter ancestral y sagrado del mismo; y (iv) las dificultades de los procesos de retorno y reubicación.

- Auto 173 de 2012, para los pueblos Jiw y Nükak, de los departamentos de Meta y Guaviare. Sobre todo, esta Sala Especial identificó una serie de problemáticas comunes y específicas de estos pueblos, y efectos indirectos y causas directas de su situación de crisis humanitaria. Las medidas urgentes que esta Corte adoptó tuvieron su causa en la ausencia de acciones gubernamentales que contrarrestaran el impacto del conflicto armado sobre esta población de tradición nómada y semi-nómada, el desconocimiento de las particularidades culturales al momento de diseñar e implementar los programas, y la escasa protección a los derechos territoriales, en términos de reconocimiento legal y seguridad material, entre otros aspectos.

- Auto 051 de 2013, para los pueblos Embera Katío y Chamí, desplazados en la ciudad de Bogotá. Conjuntamente con los autos 1 de diciembre de 2011 y 9 de noviembre de 2012, esta Sala solicitó información acerca de las medidas adoptadas para implementar los planes de retorno y reubicación, con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.⁴

Las anteriores providencias permitieron a la Corte profundizar en los factores de riesgo y las afectaciones diferenciales que persisten, a pesar de los esfuerzos por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales.

2. Respuesta gubernamental

En respuesta a estas decisiones, esta Sala Especial recibió diferentes informes por parte del Gobierno Nacional y los entes territoriales,⁵ en los que se

⁴ Además, la Corte ha expedido los siguientes autos con la finalidad de recabar información determinante acerca de la implementación del enfoque étnico: 248, 249 y 250 de 2007, 17 de agosto, 6 y 27 de septiembre de 2012, 196 y 256 de 2014, 091 de 2015 y 438 de 2016.

⁵ **AUTO 004 DE 2009: Gobierno Nacional:** Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. (26-11-2013) // Senado de la república. (2-06-2016) // Ministerio del Interior y otro. (1-07-2011) // Ministerio del interior. (20-05-2010) / (29-04-2010) / (29-04-2010) / (7-11-2014) / (11-08-2009) / (8-06-2012) // Ministerio de Cultura. (24-09-2012) // Ministerio de Educación Nacional. (8-09-2013) // Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (11-11-2016) // Unidad para víctimas. (26-11-2012) // (22-07-2014) / (3-12-2014) // **Entes territoriales:** Alcaldía de Mistrato. (2-09-2013) // Alcaldía de Ipiales. (6-08-2013) // Alcaldía de Pueblo Rico. (9-08-2013) // Alcaldía de Mapiripán. (6-09-2013) // Alcaldía de Quibdó (6-09-2013) // Alcaldía de San Miguel. (6-09-2013) // Alcaldía mayor de Bogotá. (N/R) // Gobernación de Risaralda. (9-09-2013) // Gobernación de Guaviare. (9-09-2013). **AUTO 382 DE 2010: Gobierno Nacional:** Agencia Presidencial para la Acción Social contra las Minas Antipersona (1-07-2011) / (9-09-2013) // Departamento para la Prosperidad Social DPS (20-09-2013) (10-12-2010) // Ministerio de Salud y Protección Social (27-12-2010) / (14-01-2011) // Ministerio de Educación Nacional (17-01-2011) / (16-12-2011) / (23-11-2011) // Ministerio del Interior (16-03-2011) / (8-06-2012) // Unidad para las víctimas (22-07-2014). **Entes territoriales:** Alcaldía de Arauca (6-09-2013) // Alcaldía de Tame (8-09-2015) // Gobernación de Arauca (N/R). **AUTO 174 DE 2011: Gobierno Nacional:** Programa para la Acción Integral contra Minas Antipersona-República de Colombia (12-10-2011) // Departamento Nacional de Planeación (DNP) (12-10-2011) / (20-09-2013) / (2-07-2015) // Ministerio del Interior (12-10-2011) / (12-09-2011) / (12-10-2011) / (N/R) / (8-06-2012) / (27-06-2012) // Unidad para las víctimas (22-07-2014). **Entes territoriales:** Alcaldía de Ipiales (6-08-2013) // Alcaldía de Roberto Payán (14-08-2013) // Alcaldía de Santacruz (N/R). **AUTO 9 DE NOVIEMBRE DE 2012: Gobierno Nacional:** Ministerio del Interior (21-11-2012) // Unidad para las Víctimas (21-11-2012) / (26-11-2012) // **Entes territoriales:** Gobernación del Chocó (21-11-2012) // **AUTO 173 DE 2012: Gobierno Nacional:** Unidad para las víctimas (26-10-2012) / (25-01-2013) / (27-08-2012) / (26-04-2013) / (26-07-2013) / (10-09-2013) / (25-10-2013) / 824-01-2014) / (3-06-2014) / (22-10-2014) / (26-01-2015) / (5-02-2015) / (N/R) / (28-07-2015) / (30-10-2015) / (24-10-2016) / (25-07-2016) / (21-04-2016) // Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas

expusieron los avances alcanzados en cada componente de la política pública, desde el enfoque diferencial étnico, así como las acciones que se adelantaron por las diferentes entidades del Estado y los planes a desarrollar con posterioridad.

En consecuencia, esta Sala examinó el conjunto de acciones, programas y proyectos que fueron diseñados y ejecutados con el objetivo de cumplir los pronunciamientos judiciales enmarcados en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, principalmente, el auto 004 de 2009 y los posteriores a éste que contemplaban medidas específicas para cinco pueblos indígenas. Al mismo tiempo esta Corte analizó los avances de las iniciativas dispuestas en el Decreto Ley 4633 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”*, ya que en reiteradas ocasiones el Gobierno Nacional precisó que esta norma hacía parte de la respuesta a las órdenes de la Corte Constitucional en esta materia.

Sobre todo, resulta fundamental enfatizar en los dos momentos de la respuesta gubernamental, marcados por la expedición del referido decreto:

a) Primer momento de la respuesta gubernamental.

El primero de ellos se enfocó en mostrar resultados frente a las órdenes dadas en los autos 004 de 2009, 382 de 2010 y 174 de 2011, por medio de iniciativas que eran construidas y desarrolladas por las autoridades públicas compelidas. Ante todo, el Gobierno Nacional describió las acciones procedimentales

Antipersona (9-09-2013)// Senado de la República (12-07-2016) // Departamento para la Prosperidad Social DPS (20-09-2013)// Ministerio de Cultura (22-08-2012)// Ministerio de Salud y Protección Social (16-05-2013)// Ministerio de Defensa Nacional (N/R)/ (18-12-2012)// **Entes territoriales:** Alcaldía de San José del Guaviare (16-05-2013)// Alcaldía de Puerto Concordia (8-09-2013)// Alcaldía de Mapiripán (6-09-2013)// Gobernación de Caldas (23-08-2013)// Gobernación de Guaviare (9-09-2013). **AUTO 145 DE 2013: Gobierno Nacional:** Ministerio de Educación Nacional (8-09-2013)/ (9-09-2013)/ (24-09-2013)//Unidad para las víctimas (16-08-2013). **Entes territoriales:** Gobernación de Nariño (9-09-2013)// Gobernación de Arauca (9-09-2013)// Gobernación de Chocó (9-09-2013)// Gobernación de Putumayo (9-09-2013)// Gobernación de Quindío (9-09-2013)// Gobernación de Risaralda (9-09-2013)// Gobernación de Guaviare (09-2013)// Gobernación de Caldas (23-08-2013)// Gobernación del Meta (5-09-2013)// Alcaldía Mayor de Bogotá (9-09-2013)// Alcaldía de la Uribe (Meta) (6-09-2013)// Alcaldía de Mapiripán (Meta) (9-09-2013)// Alcaldía de Mallama (Nariño) (09-2013)//Alcaldía de Tumaco (Nariño) (9-09-2013)// Alcaldía de Ipiales (Nariño) (09-2013)// Alcaldía de Ricaurte (Nariño) (09-2013)// Alcaldía de Puerto Rondón (Arauca) (9-09-2013)// Alcaldía de Medellín (23-08-2013)// Alcaldía de Mistrato (Risaralda) (2-09-2013)// Alcaldía de Puerto Asís (Putumayo) (9-09-2013)// Alcaldía de San Miguel (Putumayo) (9-09-2013)// Alcaldía de Valle de Guamuez (Putumayo) (10-09-2013)// Alcaldía de Quibdó (Chocó) (9-09-2013)// Alcaldía de San José de Guaviare (9-09-2013)// Alcaldía de Roberto Payan (Nariño) (09-2013)// Alcaldía de Arauca (09-2013)// Alcaldía de Pueblo Rico (Risaralda) (09-2013)// Alcaldía de Puerto Caicedo (Putumayo) (09-2013) // Alcaldía de Villagarzón (Putumayo) (09-2013)// Alcaldía de Cali (09-2013)// Alcaldía de Santa Cruz (Nariño) (09-2013)// Alcaldía de Puerto Concordia (8-09-2013). **AUTO 051 DE 2013 y otros: Gobierno Nacional:** Unidad para las Víctimas: (15-04-2013)/(24-04-2013)/ (17-10-2013)/ (N/R)/ (22-07-2014)/ (N/R)/ (3-01-2015)/ (14-07-2015)/ (17-01-2013)/ (30-10-2015)/ (19-10-2016)/ (17-07-2013)/(18-01-2016) // Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación (N/R). // **Entes territoriales:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (N/R)// Alcaldía de Fortul (21-07-2014) **AUTO 196 DE 2014: Gobierno Nacional:** Unidad para las víctimas (22-07-2014)/ (31-07-2014)// Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otros (N/R)// **Entes territoriales:** Alcaldía de Pueblo Rico (25-07-2014)// Alcaldía de Mistrato (23-07-2014)// Alcaldía de San José del Guaviare (29-07 de 2014)// Alcaldía de Tame (30-07-2014)// Alcaldía de Santiago de Cali (22-08-2014)// Gobernación de Risaralda (25-07-2014)// Gobernación del Guaviare (3-08-2014)// Gobernación del Chocó (2-09-2014). **AUTO 091 DE 2015: Gobierno Nacional:** Unidad para las Víctimas (N/R)/ (26-06-2015) // **AUTO 438 DE 2016: Gobierno Nacional:** Unidad para las Víctimas (3-10-2016)/ (19-10-2016).

realizadas, por ejemplo, para ejecutar los Proyectos Etno-Educativos ordenados en el auto 382, o el Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia dispuesto en el auto 174, enfatizando en la etapa de socialización, convenios y documentos elaborados y la formulación de iniciativas en los componentes de prevención-protección, asistencia y generación de ingresos.

En ese mismo periodo, las autoridades públicas hicieron hincapié en los esfuerzos adelantados para asegurar los espacios de consulta en el Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento y los Planes de Salvaguarda Étnica ante el Conflicto Armado y el Desplazamiento Forzado, entre otras medidas. De esta labor se detalló la metodología diseñada, los planes de trabajo, los procesos de sistematización, los recorridos comunitarios, los diagnósticos, los cronogramas elaborados y la reformulación de los planes de acción, como las principales acciones ejecutadas.

A lo anterior se sumaron esfuerzos puntuales frente a cada orden, como los siguientes:

- En el caso del *“Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento”*, concebido con un fuerte componente de prevención, aunque fue entregado oficialmente a este Juez Constitucional el pasado 7 de diciembre de 2011, no tuvo avances concretos, ya que el plan de acción aún se encuentra en discusión. Lo último que se informó a esta Sala estuvo relacionado con las actividades de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y las Organizaciones Indígenas dirigidas a constituir una Comisión Conjunta encargada de elaborar, en un término no superior a 3 meses, el respectivo plan, junto con el cronograma para su implementación y seguimiento.⁶

En dicho plan se contemplaba el desarrollo de actividades a partir del 2012. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo comprobó el enorme retraso en el cronograma indicado por el Gobierno,⁷ lo que significó para varios pueblos y organizaciones indígenas una reducción del referido programa a un buen ejercicio de diseño de política pública, pero sin un impacto real en la satisfacción de los derechos constitucionales tutelados. Es más, el denominado *“Plan de Choque”* presentado por el Ministerio del Interior en respuesta al auto 145 de 2013, por medio del cual se pretendía implementar en el menor tiempo posible el Programa de Garantía, se redujo a esfuerzos puntuales en el marco de

⁶ También se especificaron los cuatro escenarios que serían utilizados para formular el plan de acción, así: (i) Una coordinación institucional técnica que buscaría que las instituciones responsables generaran respuestas, mediante la identificación de las necesidades y la articulación con la oferta del gobierno. Para el 15 de junio de 2012, debía estar consolidado un balance final, y a partir de allí, generar las propuestas de articulación interinstitucionales; (ii) una concertación con las organizaciones nacionales indígenas para que ambientaran la propuesta del plan de acción y se generaran las dinámicas adecuadas para nombrar a los delegados que los representarían en la comisión; (iii) una coordinación con entes y autoridades territoriales que tenía como objetivo comprometer a las alcaldías y gobernaciones en la respuesta e implementación del Programa de Garantía; y (iv) una armonización de la política pública, es decir, la articulación de contenidos y acciones entre el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Víctimas y este programa.

⁷ Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico*. (2014)
// Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 004 de 2009 y otros*. (2016).

las reuniones de la Mesa Interinstitucional de Coordinación y Seguimiento liderada por el Ministerio, sin que en su conjunto demostrara un cumplimiento acelerado de este instrumento o la adopción de las medidas correctivas frente a su estancamiento.

- Frente a los Programas de Intervención y Atención para los pueblos Hitnü y Makaguán, ordenados en el auto 382, se enlistó varias iniciativas por parte del Gobierno Nacional, las Alcaldías de Tame, Puerto Rondón y Fortul y la Gobernación de Arauca. Por ejemplo, se mencionó la entrega regular de la ayuda humanitaria, el diseño de proyectos de infraestructura social y comunitaria (apoyos en materiales de obra), la construcción de un Plan de Atención en Salud (salud pública, prestación de servicios, aseguramiento y seguridad alimentaria y nutrición), el diseño de un *“Comité Técnico para el Monitoreo y el Acompañamiento”*, y la participación de los entes territoriales en las *“Mesas Departamentales de Salud –MDS-”*. Sin embargo, la Contraloría General de la República, quien realizó un acompañamiento a esta población, advirtió que el *“riesgo de desaparición [de este] pueblo es más latente y grave que antes”*, pues no se ha puesto en marcha el Plan de Atención en Salud con Enfoque Diferencial, el Plan de Salvaguarda Étnico, ni las medidas de protección colectivas, entre otras iniciativas.⁸

- En el caso del Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia para el pueblo Awá, gran parte de la respuesta se concentró en el proceso de formulación, haciendo un recuento cronológico de los eventos ocurridos, el trabajo con la comunidad y las iniciativas acogidas por las entidades del Estado de nivel nacional y territorial responsables.⁹ Así, para ilustrar, en el componente de prevención y protección, se informó de la dotación para la guardia indígena, medidas de protección individuales, el blindaje de la sede de CAMAWARI en el municipio de Ricaurte, la señalización de los sitios sagrados Awá, y la elaboración de una cartilla sobre enfoque diferencial, entre otras acciones.

b) Segundo momento de la respuesta gubernamental.

A partir de la entrada en vigencia del Decreto 4633 de 2011, el Gobierno Nacional se concentró en la realización de ajustes y acciones de índole procedimental para adecuar toda la institucionalidad responsable en la materia, y de esta manera, avanzar en el tratamiento diferenciado que demandaban las minorías étnicas, pues para el Gobierno esta norma provee un tratamiento especial y diferenciado en materia de atención, protección, reparación integral y restitución de tierras, con lo cual se reconoce el impacto diferenciado que produjo el conflicto armado, el respeto por su cultura y sus derechos individuales y colectivos tutelados.

En esta vía, se informaron varios resultados que las autoridades públicas alcanzaron con la adecuación que se introdujo a nivel central, como ocurrió con las Unidades para las Víctimas y de Restitución de Tierras, en materia de ayuda

⁸ Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento auto 382 de 2010*. (Abril de 2014).

⁹ Ministerio del Interior. *Informe autos diferenciales, población indígena*. (8 de junio de 2012).

humanitaria y restitución de territorios étnicos, la inclusión del enfoque diferencial en el Procedimiento del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial-RUSICST, los Planes de Acción Territorial-PAT y el actual sistema de corresponsabilidad. Así como los esfuerzos para promocionar y desarrollar diferentes escenarios de consulta y participación, con los que se abría paso a una mayor y más adecuada intervención de esta población en el diseño e implementación de la política pública. Adicionalmente, en materia de adecuación institucional, es importante resaltar acciones tales como: (i) la adopción de distintos criterios de valoración diferencial para las direcciones misionales, áreas de apoyo y territoriales de la Unidad para las Víctimas, así como la creación de criterios diferenciales para el registro de víctimas y demás sistemas de información que han manejado, (ii) la divulgación del Decreto 4633 de 2011, por medio de cartillas, videos y talleres (Ej. El ABC del Decreto Ley 4633); y (iii) la promoción de espacios deliberativos como los CTJT, las Mesas de Víctimas y los Encuentros Estratégicos¹⁰.

También se informaron acciones puntuales en cada materia (prevención, protección, ayuda humanitaria, salud, educación, retornos, reubicaciones, consulta, participación, reconocimiento de derechos territoriales y reparación colectiva), a través de actividades que comunicaron, alistaron y acompañaron a las víctimas en las rutas y planes dispuestos para ellos, como los siguientes:

- En el caso del componente de prevención y protección, la mayoría de los logros estuvieron relacionados con la adopción de medidas de protección (individuales y colectivas), la creación de un CERREM étnico y la expedición de la Resolución 1085 del 21 de agosto de 2015, por parte del Ministerio del Interior. D.

- En materia de atención integral, además de la entrega de la ayuda humanitaria a varias comunidades indígenas, se señalaron los esfuerzos desde el año 2012 para concertar el Modelo Ecocultural de Atención Humanitaria, la inclusión de nuevos elementos y minutas diferenciales. Asimismo, frente al derecho a la salud, se informó la continuidad en la prestación de servicios médicos, de salud pública y de aseguramiento a los distintos pueblos indígenas, así como los esfuerzos por concertar la *“Ruta de Atención Integral en Salud”*. Respecto del derecho a la educación, se mencionó los avances con el Decreto 1953 de 2014, una ruta metodológica para el acompañamiento a los proyectos educativos propios, comunitarios e interculturales, el financiamiento de 160 proyectos y la ejecución del programa de formación para maestros indígenas.

- En lo que tiene que ver con los derechos territoriales, se comunicó la elaboración de un Protocolo de Estudios Preliminares, un instructivo para recibir solicitudes de comunidades indígenas, herramientas de difusión, socialización y capacitación de los derechos étnicos, la realización de estudios preliminares, entre otras acciones. Asimismo, se enunció algunos avances en la constitución, ampliación y/o reestructuración de los resguardos indígenas (25

¹⁰ Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento auto 227 de 2014*. (Agosto de 2014). Págs. 72 – 80.

constituciones y 8 ampliaciones de resguardos) por parte del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

- En el caso de los planes de retorno y reubicación, al mismo tiempo que se aseguró el enfoque diferencial en el Protocolo, la Unidad explicó el alistamiento y acompañamiento a varios procesos.

3. Ampliación de los problemas y las conclusiones abordadas en el auto 266 de 2017, en el marco de los derechos a la identidad, autonomía y territorio

Con soporte en la información allegada por los órganos de control¹¹ y los reportes de supervisión puestos en conocimiento por parte de la sociedad civil,¹²

¹¹ **AUTO 004 DE 2009: órganos de control:** Procuraduría General de la Nación (5-11-2009) // Contraloría General de la República. (N/R) // Procuraduría General de la Nación (4-09-2013) // (12-09-2013). // Fiscalía General de la Nación. (9-09-2013) // Personería de Bogotá (9-04-2014) // Defensoría del Pueblo Regional Guaviare (22 de septiembre de 2015) // Defensoría del Pueblo Regional Chocó (20-09-2016). **AUTO 382 DE 2010:** Procuraduría General de la Nación (7-07-2011) / (4-09-2013) // Contraloría General de la República (N/R) // (1-04-2014) // Fiscalía General de la Nación (9-09-2013). **AUTO 174 DE 2011:** Fiscalía General de la Nación (19-11-2011) // (18-08-2011) // (9-09-2013) // Contraloría General de la República (8-09-2011) // Procuraduría General de la Nación (4-09-2013). **AUTO 173 DE 2012:** Procuraduría General de la Nación (29-11-2012) // (14-12-2016) // Registraduría Nacional de Estado Civil (3-08-2012) // Contraloría General de la República (N/R) // Fiscalía General de la Nación (9-09-2013). **AUTO 145 DE 2013:** Fiscalía General de la Nación (09-2013) // Contraloría General de la República (09-2013) // Procuraduría General de la Nación (09-2013). **AUTO 051 DE 2013 y otros:** Contraloría General de la República (30-08-2013) // (1-04-2014) // Personería de Bogotá (9-04-2014). **AUTO 196 DE 2014:** Fiscalía General de la Nación (N/R) // (4-09-2014). **AUTO 438 DE 2016:** Defensoría del Pueblo (20-10-2016) // Procuraduría General de la Nación (4-10-2016) // Contraloría General de la República (6-10-2016).

¹² **AUTO 004 DE 2009: Sociedad civil:** por parte de los pueblos Makaguán, Ette Ennaka – Chimila, Camëntsá, Hitnü, Jiw, Kichwa, Embera, Wounaan, U'wa, Kankuamo, Cofán, Zenú, Eperara Siapidaara, Misak, Embera Chamí, Polindara, Kizgo, Ambalo, Sikuani, Yanakona y Nasa, las comunidades Nükak de San José del Guaviare, Kichwa de la Amazonia Colombiana, Awá-Samaniego del Resguardo Indígena Planadas de Telembí, Awá Resguardo Hojal de la Turbia, Vintukwa-Iku (Arahuaca), y Kaggaba (Ataqueros), los Resguardos Marimba Tuparro del Pueblo Sikuani, Arhuaco de la Sierra, Caño Mochuelo, San José de Lipa (comunidad La Conquista), El Trigre (Sikuani), Wayuu de Lomamato, Kogui – Maloyo – Arhuaco, e Inda Guacaray, Inda Sabaleta y Gran Rosario (Awá), el Asentamiento Nükak de la Vereda Agua Bonita del Municipio de San José del Guaviare, el Clan Wayarimo de la cultura Nükak, el Consejo Mayor de Autoridades Aborígenes del Pueblo Wamonaé–Cuiba (CMA), Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT), Consejo Regional Indígena del Huila (CRIHU), Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC), Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR), Consejo de Autoridades del Pueblo Wounaan de Colombia (WOUNDEKO) y el Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA), el Cabildo Indígena Ancestral del Territorio de Guambia, Cabildo de Totoro del departamento del Cauca, Cabildo Mayor Indígena Inga, Cabildo Chaparral Barronegro (U'wa), Cabildo Nasa Santiago de Cali, Cabildo Mayor Regional del Pueblo Zenú, y el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (CAMAWARI), la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Federación de Asociaciones de Cabildos Indígenas del Chocó (FEDEOREWA), las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), la Organización Gonawindúa Tayrona, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia colombiana (OPIAC), Organización Indígena Kankuamo (OIK), Organización Indígena de Antioquia (OIA), Organización Regional Indígena del Casanare (ORIC), Organización Regional Indígena del Quindío (ORIQUEIN), Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona (OWYBT), la Organización Nacional del Pueblo Indígena Kichwa de Colombia (ONPIKC), la Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán (ACISC), Asociación de resguardos indígenas “Genaro Sánchez” (Kokonuko), Asociación Indígena de la Guajira Waya Wayuu, Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Siona (ACIPS), Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo (ACILAPP), Asociación de Cabildos del Valle del Guamuéz y San Miguel, Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá (ACIPAP), Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas del Departamento de Arauca (ASCATIDAR), Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chami y Tule del Chocó (OREWA), Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos U'wa (ASOU'WA), Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Barí (ÑATUBAIYIBARI), Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayuu Shipia Wayuu, Asociación de autoridades tradicionales indígenas Wayuu del área de influencia de las Salinas de Manaure, Asociación de Mujeres Indígenas del Guaviare víctimas del conflicto armado (ASOMUNGUA) y la Asociación de Tucano Orientales Desplazados por la Violencia (ASOTODV), quienes dependiendo de sus particularidades socio-culturales, ambientales y geográficas, mencionaron las

esta Sala Especial encontró que, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, la respuesta estatal no contrarrestó las violaciones a los derechos constitucionales tutelados, en especial frente **(i)** a la autonomía, **(ii)** la identidad cultural y **(iii)** el territorio de los pueblos y comunidades indígenas.

En los siguientes acápites esta Sala ampliará la información de las situaciones de riesgo y afectaciones diferenciales que a la fecha se han exacerbado sobre los pueblos indígenas, al mismo tiempo que se especificarán los bloqueos institucionales y las prácticas institucionales que han estancado el cumplimiento de las órdenes dadas en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las mismas que se enunciaron en el auto 266 de 2017.

(i) Derecho a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

En el auto 004 de 2009 la Corte Constitucional puso de presente que la ruptura de las pautas culturales de alimentación y de la continuidad cultural con las generaciones más jóvenes, el bloqueo a formas tradicionales de medicina, situaciones de riesgo específicas en mujeres y menores de edad, detención de modelos culturales y sociales, retornos espontáneos y el abandono, apropiación y disminución productiva de los territorios, eran algunas de las afectaciones desproporcionadas del desplazamiento que afectaban el derecho a la identidad cultural de la población indígena.

En la actualidad, esta Sala Especial encontró que aún con los cambios normativos e institucionales generados con el Decreto 4633 de 2011, muchos pueblos y comunidades indígenas no tienen la posibilidad material de

dificultades de la implementación de la política pública, así como la persistencia de los riesgos subyacentes y vinculados al conflicto armado y la violencia generalizada con posterioridad al auto 004 de 2009. **AUTO 382 DE 2010:** ACNUR (25-08-2011)// Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas del Departamento de Arauca "ASCATIDAR" (21-02-2011)/ Pueblo Hitnü (9-09-2013)// Pueblo Makaguán (9-09-2013)// Pueblo Jiw (9-09-2013)// Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (08-2016). **AUTO 174 DE 2011:** Unidad Indígena del Pueblo Awá "UNIPA" y otros (9-09-2013)// Unidad Indígena del Pueblo Awá "UNIPA" y otros (9-09-2013)/(30-10-2015)// Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Puerto Leguizamo (5-09-2013)// Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá del Putumayo (6-09-2013)// Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (08-2016). **AUTO 173 DE 2012:** SENA/ Regional Guaviare (27-08-2012)// Pueblo Jiw (5-09-2013)/ (29-04-2015)/ (16-07-2015)/ (8-07-2015)/(9-09-2013)// Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES (9-04-2013)/ (09-2016)// Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguizamo y otro (5-09-2013)// ACNUR (N/R)// Pueblo Nükak (3-2012-2016). **AUTO 145 DE 2013:** Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA)// Pueblo Makaguán // Pueblo Ette Ennaka-Chimila // Comunidad kichwa de la Amazonia Colombiana // Cabildo Indígena Totoro del departamento del Cauca // Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra// Comunidad Awá Samaniego del Resguardo Indígena Planadas de Telembí // Pueblo Camentsa // Pueblo Hitnü// Cabildo Mayor Indígena Inga// Pueblo Jiw // Asociación de cabildos Indígenas del pueblo Siona // Pueblo Kichwa // Pueblo Wounaan// Consejo Mayor de Autoridades Aborígenes del Pueblo Wamonaé – Cuiba-CMA// Asociación de Cabildos Indígenas del pueblo Kokonuko // Asentamiento Nükak Vereda Agua Bonita (Municipio de San José del Guaviare)// Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán (ASIC) // Consejo Regional Indígena del Tolima-CRIT// Organización Nacional del Pueblo Indígena Kichwa de Colombia-ONPIK// Comunidad Nükak de San Jose de Guaviare// Cabildo Ancestral del Territorio de Guambia// Pueblo Kankuamo// Pueblo Kofán// Pueblo Zenú// Pueblo Eperara Siapidaara// Pueblo Nasa// ASOPBARI // CODHES // Corporación Colectiva de abogados Jose Alvear Restrepo (CCAJAR) // Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC (2-10-2013)// Resguardo Marimba Tuparro del Pueblo Sikuaní (13-08-2013)// Asociación Waya Wayúu (10-10-2013). **AUTO 196 DE 2014:** Cabildo Indígena Nasa de Santiago de Cali (6-08-2014). **AUTO 091 DE 2015:** Mesa permanente de trabajo por el pueblo Cofán (30-10-2015)// Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (08-2016).

restablecer, conservar, proteger o fortalecer sus modos de vida, de acuerdo con su cosmovisión y su relación especial con el territorio.

La información presentada por el Gobierno Nacional, los organismos de control y la sociedad civil, permitió extraer dos conclusiones importantes que sustentan esta tesis: a) por la prolongada condición de desplazamiento y la inadecuada e insuficiente respuesta del Estado colombiano, la población indígena vive hechos de discriminación, estigmatización y marginalidad en *espacios urbanos*; y b) debido a la persistencia y concentración de los escenarios de conflicto y violencia generalizada en *los territorios indígenas*, las etnias son víctimas de una acelerada pérdida de la vida cultural en sus territorios.

a) Discriminación, estigmatización y marginalidad en espacios urbanos.

Los informes allegados a esta Sala, incluso gubernamentales, como los aportados por el ICBF en cumplimiento de los autos 173 de 2012 y 051 de 2013, explican las gravísimas afectaciones que existen sobre la personas indígenas desplazadas en espacios urbanos. En el mismo sentido, a través de diferentes casos presentados por la Defensoría del Pueblo y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES–, la Corte observa cómo la atención inadecuada, insuficiente e ineficiente por parte de las autoridades públicas expone a esta población a procesos de asimilación e integración forzada, algunos tan alarmantes y prolongados, que varios de los elementos que los identificaban como grupos étnicamente diferenciados están a punto de destruirse.¹³ Esta población desplazada de sus territorios por el contexto que genera el conflicto y la violencia, continúa sobreviviendo en entornos urbanos sumidos en la pobreza extrema, marginalidad e inseguridad alimentaria; con falta de acceso a agua potable y saneamiento básico; sin posibilidades reales de fortalecer o siquiera mantener sus tradiciones; y con nulas oportunidades de mejorar sus condiciones indignas de vida por la estigmatización y discriminación de la que es objeto.

Así, esta Sala observa con preocupación la situación de la población indígena desplazada en contextos urbanos, quien espera por largos periodos el inicio de procesos de retorno o reubicación adecuados socio-culturalmente, tal como ocurre con hogares Embera asentados provisionalmente en los municipios de la Uribe, La Macarena, Villavicencio, Acacias y Granada-Meta, Puerto Boyacá-Boyacá, Urrao-Antioquia, Mariquita-Tolima; Puerto Parra-Santander, Montecristo-Bolívar, Pereira- Risaralda, Córdoba, Quimbaya, Montenegro, La Tebaida y Armenia-Quindío, Orito, Valle del Guamuez y Villagarzón-Putumayo, pues el reacomodamiento de estos grupos a la vida urbana ha significado, en varios casos, la pérdida de importantes elementos identitarios.¹⁴ Igual situación ha sido informada por la Defensoría del Pueblo en el caso de los indígenas Jiw del Resguardo La Sal, quienes se desplazaron a finales de 2015,

¹³ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señaló que esta población tiene derecho a “no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura”. Artículo 8°.

¹⁴ Informes de seguimiento al auto 004 de 2009 por parte de la Defensoría del Pueblo y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES-. (2010-2016).

y se asentaron en las antiguas instalaciones del Hospital de Puerto Concordia (Meta), en condiciones precarias.¹⁵

En numerosos casos reportados, algunos de ellos verificados en las visitas al territorio llevadas a cabo por funcionarios de la Sala Especial a los departamentos de Arauca (2014) y Chocó (2015-2016), se encontró que los sitios de albergue dispuestos para los pueblos indígenas fueron coliseos, escuelas, polideportivos, casas indígenas, habitaciones en zonas deprimidas de las ciudades y hospitales abandonados. Se trata de lugares en condiciones precarias, donde el pésimo estado de conservación, la falta de servicios domiciliarios y el hacinamiento exponen a dichas comunidades a mayores escenarios de discriminación, como se muestra a continuación:



Fotografía 1 tomada en junio de 2014. Alojamiento de la comunidad Caño Mico (Pueblo Makaguán), visitada por el equipo de la Sala Especial de Seguimiento. Esta población lleva asentada más de 5 años en Tame-Arauca, a la espera de un proceso adecuado de reubicación.



Fotografía 2 tomada en junio de 2014. Alojamiento de la Comunidad Cusay La Colorada (Pueblo Makaguán), visitada por el equipo de la Sala Especial de

¹⁵ Defensoría del Pueblo. *Informes de misión humanitaria y de verificación*. (7 y 22 de septiembre de 2015).

Seguimiento. Estas familias están en situación de desplazamiento desde el 2011, en el municipio de Fortul-Arauca.



Fotografía 3 tomada en junio de 2014. Alojamiento de la Comunidad Cuiloto Marreno (Pueblo Hitnü), visitada por el equipo de la Sala Especial de Seguimiento. Se encuentran asentados-provisionalmente- en el municipio de Puerto Rondón-Arauca, desde mediados del 2009.



Fotografía 4 tomada el 23 de septiembre de 2016: Alojamiento de la Comunidad Pichima Quebrada (Pueblo Wounaan), visitada por el equipo de la Sala Especial de Seguimiento. Desplazada en Santa Genoveva de Docordó (Litoral del San Juan-Chocó, esta población llevaba 10 meses a la espera de una solución digna para su retorno o reubicación.



Fotografía 5 tomada el 31 de junio de 2015. Asentamiento de Urada, Barrio Villa Avelina en Quibdó-Chocó, visitado por el equipo de la Sala Especial de Seguimiento. Estas familias han llegado desplazadas de los municipios de Bojayá, Alto Baudó, Nuquí y Acandí, y se ubicaron en la zona periférica del casco urbano de Quibdó, sin los mínimos de atención señalados en el Decreto 4633 de 2011.



Fotografía 6 tomada el 31 de junio de 2015. Asentamiento Las Cachamas, Barrio Casimiro en Quibdó-Chocó, visitado por el equipo de la Corte Constitucional. La población no cuenta con alojamientos dignos, ni agua potable. Aunque depende, en gran medida, de la entrega de la ayuda humanitaria, esta no ha sido adecuada, integral ni oportuna.

Asimismo, durante los años que siguieron a la emisión del auto 004 de 2009, esta Sala recibió numerosos reportes relacionados con las condiciones precarias en los sitios de recepción de población desplazada. Tal fue el caso de las comunidades y asentamientos de La Palma, Uradá, Playa Bonita, Playa Alta, Citará, Casimiro, Villanueva, Villa Virginia, Wounaan Phubuur y Bidó Kiranga Pirada desplazadas hacia la cabecera urbana del municipio de Quibdó-Chocó y numerosas familias Wounaan ubicadas en los barrios de las comunas 4 y 12, el Coliseo El Cristal, Nueva Granada y Viento Libre, en el Distrito de Buenaventura-Valle del Cauca, quienes se asentaron en viviendas caracterizadas por el hacinamiento y las condiciones insalubres, en zonas

marginales donde la exposición a los escenarios de violencia urbana y discriminación era mayor.¹⁶

Lo anterior recrudeció muchas de las afectaciones identificadas desde el 2009 por esta Corte, en especial esta Sala llama la atención en las siguientes situaciones:

1). Hechos de violencia intrafamiliar, de género, etaria y comunitaria, hasta el punto de fragmentar el tejido social de la población desplazada, sumado a la falta de atención diferencial por parte del Estado, que expone a la población a múltiples situaciones de riesgo (violencia sexual,¹⁷ desalojo por parte de autoridades o propietarios de las tierras en las que se encuentran asentados,¹⁸ y control de “*bandas y grupos armados*”¹⁹). Lo anterior se indicó con los miembros Meo-muno y Wayari-muno, en el Coliseo Azul del municipio de San José del Guaviare, y entre integrantes de las comunidades Makaguán, en el departamento de Arauca. Sobre el último pueblo, inclusive, se ha informado que estos hechos han ocasionado la muerte de sus integrantes, el último suceso ocurrió 12 de diciembre de 2014.²⁰

2). Irrespeto a las autoridades tradicionales porque sus saberes pierden importancia para sobrevivir en los contextos urbanos;²¹ así como la descomposición y dispersión de los pueblos indígenas ante la necesidad de integrarse como individuos. Hechos como los ocurridos sobre los pueblos Chimila, Nükak, Makaguán, Siapidaara, Hitnü, Múruí (Uitoto), Etta Ennaka de los corregimientos La Pola y Palisua en el municipio de Chibolo-Magdalena y familias Itti Takke asentadas en los corregimientos de María Angola y Aguas Blancas en Valledupar-Cesar, mostraron cómo la falta de atención diferencial por parte del Estado, aumentó los conflictos interétnicos y aportó a su transformación y fragmentación.²²

3). Pérdida de los elementos identitarios en las generaciones más jóvenes, quienes se desenvuelven desde temprana edad en estos contextos o nacieron con posterioridad al desplazamiento. La pobreza estructural, el conflicto armado, la expansión agrícola, el crecimiento de cultivos ilícitos y la necesidad de adquirir bienes de consumo básicos, aumentaron el acercamiento de los jóvenes indígenas a actividades económicas ajenas a sus tradiciones, algunas de

¹⁶ Asociación de Víctimas de los Pueblos Indígenas del Departamento de Chocó-ASOVPOCH. *Derecho de petición dirigido a la Defensoría del Pueblo*. Documento entregado a la Corte en la visita realizada en julio de 2015, con el acompañamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR-. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento de la situación de vulnerabilidad de las comunidades del pueblo Wounaan*. (25 de junio de 2015).

¹⁷ La Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-OCHA. *Informe final MIRA: Situación de los asentamientos indígenas, Quibdó-Chocó*. (14 de noviembre de 2014).

¹⁸ Asociación de Víctimas de los Pueblos Indígenas del Departamento de Chocó-ASOVPOCH. *Derecho de petición dirigido a la Defensoría del Pueblo*. Documento entregado a la Corte en la visita realizada en julio de 2015.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Pueblo Makaguán. *Informe de seguimiento auto 382 de 2010*. (2013) // Pueblo Nükak (sector Charras, Guanapalo y Agua Bonita). *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013) // Contraloría General de la República. *Espacios vividos-territorios despojados*. (Mayo de 2014). Pág. 245.

²¹ *Ibidem*. // Mesa Pueblo Jiw. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2014).

²² Informes de seguimiento al auto 145 de 2013 por parte de los pueblos y comunidades indígenas.

naturaleza ilícita, en detrimento de la vida en comunidad. (Ej. Asentamiento Puerto Flores-Nükak)²³.

4). Consumo de sustancias psicoactivas por parte de niños, niñas y adolescentes indígenas, como consecuencia de la situación precaria en que se encuentran en los espacios urbanos y la exposición a escenarios de vulnerabilidad acentuada. Esta Sala conoció casos de menores de edad en condición de desplazamiento en los departamentos de Putumayo, Vichada, Guaviare, Chocó y Arauca quienes habitualmente consumían estas sustancias, y en donde la atención brindaba por la comunidad resultaba insuficiente. Por ejemplo, en el departamento del Vichada, la población indígena vive en condiciones deplorables ligadas a la mendicidad y el consumo de sustancias psicoactivas. (Ej. Piapoco).²⁴

5). Mendicidad urbana de mujeres y menores indígenas, como práctica habitual de recaudo de dinero para adquirir alimentos, bienes y servicios básicos. Para la CIDH el desplazamiento genera *“situaciones crónicas de mendicidad urbana, que implican violaciones profundas de los derechos más básicos de sus miembros y atentan contra su integridad y supervivencia física y cultural como pueblos, como el caso de las comunidades indígenas del pueblo Embera-Katío que habitan en el Resguardo de Tahami, en el Alto Andágueda”*²⁵ o las mujeres desplazadas hacia el casco urbano del municipio de Quibdó-Chocó,²⁶ quienes ejercen la mendicidad por la imposibilidad de conseguir trabajo o tener zonas para cultivar. Inclusive, la misma Unidad para las Víctimas informó del entorno de la población Embera asentada en Bogotá y Medellín, concluyendo que, en efecto, están siendo víctimas de *“mendicidad y el involucramiento en posibles redes de tratos de personas”*.²⁷

6). Bloqueo a formas tradicionales de medicina y la transmisión de los saberes ancestrales. Si bien hay mayor acceso a la prestación de servicios médicos para las familias asentadas en espacios urbanos, si ello se compara con la situación de las comunidades que habitan al interior de los territorios, este acceso no contrarresta el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los modelos interculturales de salud, así como tampoco garantiza una prestación eficiente de dichos servicios. Por ejemplo, la situación indicada por el pueblo Arhuaco (Cesar) resulta preocupante, en la medida que la desatención por parte de la EPS a la que están afiliados ha impactado drásticamente en el agravamiento de las enfermedades y la situación de riesgo de los mayores.²⁸

²³ Gobierno de Colombia. *Noveno informe Auto 173 de 2012*. (6 de febrero de 2015). Anexo 4. Pág. 31.

²⁴ Defensoría del Pueblo. *Informes de la misión humanitaria y de verificación al Resguardo La Sal*. (7 y 22 de septiembre de 2015). // Cf. *“Encuentro Nacional de Formación de la Defensoría del Pueblo”*. (26 de abril de 2016), Paipa-Boyacá. // Pueblo Camëntsá. *Informe sobre la actualización de riesgos y hechos que comprometen la pervivencia física y cultural*. (10 de septiembre de 2013).

²⁵ CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 322.

²⁶ Asociación de Víctimas de los Pueblos Indígenas del Departamento de Chocó-ASOVPOCH. *Derecho de petición dirigido a la Defensoría del Pueblo*. Documento entregado a la Corte en la visita realizada en julio de 2015.

²⁷ Unidad para las Víctimas. *XI informe de cumplimiento al auto 051 de 2013*. (22 de abril de 2016). Pág. 30.

²⁸ Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra. *Queja por la falta de garantías para el goce efectivo del derecho a la salud*. (1 de julio de 2016). Pág. 2.

7). Imposibilidad de desarrollar prácticas de auto-sostenimiento, lo que ha llevado a una mayor dependencia de la Ayuda Humanitaria-AH y una acelerada pérdida de las costumbres alimentarias.²⁹ Los lugares de recepción para la población desplazada, caracterizados por la insalubridad y el hacinamiento, no han permitido mantener un modelo de vida comunitario. En consecuencia, la población no tiene la posibilidad de realizar prácticas tradicionales de sustento (recolectar, cultivar o pescar). Lo que ha convertido a la AH en el elemento esencial de subsistencia, y la siembra de alimentos en una labor complementaria para suplir los faltantes de esta ayuda. En otras ocasiones, la población se vio obligada a trabajar en el “*rebusque*” para contar con un ingreso que sirviera para adquirir los bienes que antes eran producidos por propia comunidad.³⁰

A pesar de estas afectaciones, la Corte Constitucional conoció de varios grupos y comunidades desplazadas que emprendieron procesos de reubicación o de integración local en espacios urbanos. Esta preferencia, en lugar de expresar un cumplimiento del principio de voluntariedad de los retornos y las reubicaciones, ha sido moldeada o condicionada, de una parte, por la prolongada situación de desplazamiento, donde las comunidades sobreviven por años, e incluso décadas, sin una atención adecuada por parte de las autoridades públicas; y del otro lado, por la situación de inseguridad que persiste en los territorios.³¹ Así, se ha mencionado la situación de familias indígenas Wounaan, (Chocó y Valle del Cauca), Hitnü y Makaguán (Arauca), Tukano (Meta), Embera Chamí, Pijao y Nasa (Caquetá), Kankuamo (Cundinamarca, Bolívar, Atlántico, Magdalena y la Guajira), Nükak (Guaviare), Awá (Nariño), Embera (Cundinamarca, Meta, Boyacá, Antioquia, Tolima, Santander, Bolívar, Risaralda, Córdoba, Quindío y Chocó), Etta Ennaka (Magdalena) y Misäk (Cundinamarca).

b) Acelerada pérdida de la vida cultural al interior de los territorios indígenas.

Para esta Sala, ha faltado una visión holística por parte de las autoridades nacionales y territoriales responsables, quienes continúan ignorando que, debido a la persistencia de hechos de violencia en los territorios indígenas, las etnias también son víctimas de un agravamiento de sus condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria, y por ende, una acelerada pérdida de la vida cultural en sus territorios.

La Defensoría del Pueblo ha presentado información sobre la situación de algunos pueblos indígenas en los que se advierte la existencia de riesgos recurrentes que impactan negativamente en las condiciones de seguridad y

²⁹ Reportes de verificación emitidos por la ONIC, OCHA y varios pueblos indígenas (Ej. Kankuamo y Awá) (2013-2016). // CODHES. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2014). Pág. 144.

³⁰ Así fue advertido con los pueblos indígenas: Embera asentados en la sede OREWA en el barrio Cabí, en el municipio de Quibdó-Chocó; Tukanos ubicados en la ciudad de Villavicencio-Meta; Emberas Chamí, Pijao y Nasa desplazados en los barrios La Padrería, Villa Norte y el Portal, en el municipio de San Vicente del Caguán-Caquetá, Kankuamos desplazados hacia zonas urbanas de Cundinamarca, Bolívar, Atlántico, Magdalena y La Guajira. CODHES. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Volumen II. Bogotá, Cúcuta y Quibdó*. (2014). Pág. 144. // Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y otros. *Cartografía Social Indígena del departamento del Meta*. (2011). // Pueblo Kankuamo. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

³¹ *Ibidem*. Además, revisar: Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos-CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Étnicos*. (Septiembre de 2015). Pág. 153.

dignidad en los territorios. Según precisó esta entidad, tales pueblos requieren una protección urgente e integral por parte de toda la institucionalidad, con el fin de contrarrestar las difíciles condiciones de subsistencia y las fuertes carencias en los componentes de prevención-protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica. Estos fueron los pueblos Hitnü (Arauca), Awá (Nariño), Jiw (Guaviare), Wayuu (Alta Guajira), Embera Chamí (Pueblo Rico y Belén de Umbría-Risaralda), Embera Katío (Tierralta y Valencia-Córdoba y Bagadó-Chocó), Kofán, Kichwa y Awá (San Miguel y Valle de Guamuez-Putumayo), el Resguardo Embera Río Purricha (Bajo Baudó-Chocó), los Resguardos Embera el Noventa, Playa Alta y el Veinte (carretera que conduce de Quibdó a Medellín), los Resguardos Eperara Siapidara de San Miguel de Infí y Guanguí (Guapí, Timbiquí y López de Micay-Cauca), y las familias indígenas dispersas (Buenaventura- Valle del Cauca y San José de Tadó-Chocó).³²

Estos casos fueron complementados con los reportes allegados por el ACNUR, en los que se detalló la continuidad de riesgos sobre los pueblos indígenas, y por lo tanto, dificultan la conservación de proyectos de vida comunitarios. En particular, sobre las comunidades Wounaan y Embera (Litoral San Juan, Medio San Juan, Bajo Baudó, Alto Baudó, Quibdó, Medio Atrato, San José de Tadó, Cértegui, Itsmína, Riosucio y Bagadó-Chocó), Awá (Samaniego, Buenavista, Ricaurte, El Peje, Piedra Verde, Planadas y Telembí-Nariño), Jiw y Nükak (Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Gaitán-Meta y San José del Guaviare – Guaviare), Sikuni (Mapiripán – Meta), Siona, Coreguaje, Uitoto-Muruy (Leguízamo y Puerto Asís- Putumayo), Zenú (Cáceres, Caucasia, El Bagre y Zaragoza-Antioquia), Embera Katío (Tarazá y Urrao-Antioquia), y Makaguán, Sikuni, Betoy y U'wa (Arauca, Fortul, Arauquita, Tame y Cravo Norte-Arauca).



Fotografía 7 tomada en junio de 2014. Territorio de la comunidad Las Vegas (Pueblo Hitnü), visitado por el equipo de la Corte Constitucional. Estas familias sobrevivían en medio de un escenario de riesgo por la presencia de actores armados ilegales, y en condiciones de pobreza extrema e inseguridad alimentaria.

³² Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política Pública con enfoque diferencial étnico*. (Febrero de 2014).



Fotografía 8 tomada en junio de 2014. Escuela de la comunidad Monogarra (Pueblo Hitnü), visitada por el equipo de la Sala Especial de Seguimiento. La mayoría de la población en edad escolar no tenía acceso a los servicios educativos por el deterioro de las instalaciones, la falta de materiales escolares y la escasa presencia de docentes. A este escenario se sumó el riesgo de reclutamiento forzado.



Fotografía 9 tomada en junio de 2014. Territorio de la Comunidad La Esperanza (Pueblo Hitnü), visitado por el equipo de la Corte Constitucional. Esta población retornó sin condiciones de seguridad y dignidad. Al llegar a su territorio, las familias encontraron que una parte significativa del mismo estaba ocupada por terceros, que sus viviendas se deterioraron y que ya no tenían acceso a las zonas de cultivo.



Fotografía 10 tomada el 22 de septiembre de 2016. Territorio de la Comunidad Wounaan de Puerto Pizarro en la Región del Bajo San Juan-Chocó, visitado por el equipo de esta Corporación. El día de la visita, la Corte encontró que la población estaba en una pequeña parte del territorio sobre el río San Juan, sin acceso a las zonas de cultivo y pesca, inclusive, sin la madera que requerían para cocinar, a raíz de las restricciones a la movilidad.

Las situaciones de riesgo y las afectaciones de estas comunidades estuvieron relacionadas con las siguientes circunstancias en sus territorios:

1). Desprotección de los derechos a la salud, agua potable y alimentación, lo que ocasionó graves repercusiones en el día a día de las comunidades y, desde una perspectiva colectiva, tuvo consecuencias directas para la conservación de sus modos de vida.

Aunque el Gobierno Nacional reconoció, a través del Decreto Ley 4633 de 2011, que la prestación de los servicios de salud debía ser de manera diferencial y estar acorde con el tipo de afectación enmarcada en el conflicto,³³ además de señalar varias acciones durante el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 en materia de servicios médicos³⁴, de salud pública³⁵, de aseguramiento y afiliación³⁶, y de promoción social (brigadas móviles, jornadas contra la desnutrición, mortalidad infantil, salud sexual y reproductiva, etc.³⁷), lo cierto fue que para la población indígena, no se garantizó de forma oportuna y culturalmente adecuada el acceso a los servicios de salud, como tampoco se superó las condiciones de extrema vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, quienes padecieron de altos niveles de desnutrición y enfermedades prevenibles. Especialmente, debido a que parte significativa de las iniciativas, se quedaron en la etapa de diseño, sin un cronograma de trabajo o sin un plan de acción con asignaciones presupuestales y entidades responsables.

³³ En efecto, para el Gobierno el Decreto 4633 de 2011 no significó “un reemplazo o abandono de las medidas adoptadas en respuesta a los autos de la Corte Constitucional”. Unidad para las Víctimas y Otros. *Informe de cumplimiento auto del 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Pág. 67.

³⁴ Un ejemplo de esta situación ocurrió con los pueblos indígenas Jiw y Nükak, ya que en la respuesta a las órdenes del auto 173 de 2012, las entidades gubernamentales informaron de la prestación de servicios médicos, a través de diferentes contratos celebrados entre la Secretaría de Salud del departamento de Guaviare y las ESE Red de Servicios de Salud de Primer Nivel y el Hospital San José del Guaviare. Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento auto 173 de 2012*. (2012-2016).

³⁵ La Unidad para las Víctimas ha descrito distintas acciones al respecto, entre ellas: la atención en los puestos de salud rurales y urbanos para los Nükak, brigadas móviles, programas de vacunación, de asistencia en planificación familiar, mujeres gestantes, nutrición, odontología y psicología, así como jornadas de socialización en materia de agua potable y saneamiento básico. Con el pueblo Jiw, asimismo, ha indicado la implementación de esquemas de vacunación, talleres de formación para la sexualidad, espacios saludables, servicios amigables para adolescentes y jóvenes, entre otras actividades. Unidad para las Víctimas. *IV informe de cumplimiento auto 173 de 2012*. (26 de julio de 2013). Págs.9-16.

³⁶ *Op. Cit.* La Unidad ha expuesto varias acciones para afiliar a la población indígena. Por ejemplo, para con el pueblo Jiw se describieron iniciativas preparatorias para que toda la población accediera, sin restricciones geográficas, a las entidades de salud, y así realizaran la afiliación correspondiente.

³⁷ El Gobierno Nacional ha indicado acciones como las siguientes: (i) un inventario de puntos de atención (Aguasal, Pescadito y Vivicora) que darían cubrimiento a la población indígena asentada en las áreas rurales del Alto Andágueda, (ii) la construcción de un nuevo centro de salud en la cabecera municipal de Bagadó-Chocó, y (iii) la dotación biomédica y equipamiento necesario. Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento auto 051 de 2013*. (2013-2016).

Así se advirtió con la “*Ruta de Atención Integral en Salud*”, dispuesta en el artículo 84 del Decreto 4633 de 2011, la cual debía ser articulada con los avances del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI), pues a la fecha no se articuló ni implementó de manera efectiva.³⁸

Por el contrario, sobre esta población se sigue presentando enfermedades diagnosticadas desde tiempo atrás, debido a las dificultades de acceso digno y diferencial al sistema de salud. De manera especial, se indicó que los puestos de atención eran lejanos para la mayoría de las comunidades, no contaron con la dotación y los tratamientos necesarios ni se adelantaron las jornadas móviles acorde con las necesidades de la población³⁹. Además, por los escenarios de violencia que restringen su movilidad, en varios casos resultó difícil llevar a los enfermos a los centros de salud. Incluso, cuando se lograba transportarlos, algunos de ellos aparecían sin afiliación en el Sistema General de Seguridad Social⁴⁰.

Adicionalmente, se registraron dificultades para acceder a un mínimo de agua potable, como fue notorio con el Resguardo Caño Mochuelo⁴¹ y con el pueblo Wayuu.⁴² En consecuencia, la población indígena se vio forzada a tomar agua almacenada en pozos contaminados, comprar motobombas con sus escasos recursos, o limitar su consumo en épocas de sequía. Esta situación fue igualmente constatada por el Gobierno Nacional, al encontrar que de los 10.000 beneficiarios del Programa IRACA, “*el 67% de las familias obtenían de la lluvia el agua para su consumo; el 16%, de las fuentes fluviales y solamente el 14% [tenía] acceso directo o indirecto a los acueductos veredales*”.⁴³ Sumado a ello, diferentes comunidades han reportado el desarrollo de enfermedades ligadas al consumo de agua no potable, como son los casos del pueblo Embera del asentamiento Villa Gloria, situados en el Km. 7 de la vía Quibdó-Pereira, el Clan Wayarimono Nükak en San José del Guaviare, la comunidad Zorando en el Alto Río Iwagado, las familias indígenas de la vereda El Partidero en el municipio de Guapi-Cauca, y los Awá desplazados hacía los municipios de Tumaco y Ricaurte, quienes relacionaron sus enfermedades con el consumo de agua no potable.⁴⁴

³⁸ Entre las actividades señaladas por el Gobierno estuvieron algunos talleres regionales, con el fin de construir colectivamente las medidas de asistencia, atención y reparación integral en salud, así como vincular a los sabedores tradicionales en las acciones gubernamentales.

³⁹ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Anexo 3. Págs. 10-13 y 59-65. // Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Caucana Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Pág. 124.

⁴⁰ Visita a los municipios de Quibdó e Itsmina entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2015.

⁴¹ Defensoría del Pueblo- Regional Casanare. *Informe de la situación de Derechos Humanos en el Resguardo Indígena de Caño Mochuelo*. (2016). Pág. 7.

⁴² CIDH. Medida cautelar N° 51/15. *Adopción de medidas cautelares para las comunidades de Uribí, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayuu*. (2015).

⁴³ Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento auto del 11 de marzo de 2014*. (Abril de 2014). Págs. 261-263.

⁴⁴ Pueblo Awá. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013) // CODHES. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Volumen II. Bogotá, Cúcuta y Quibdó*. (2014). Pág. 144. // Asentamiento Nükak, vereda Agua Bonita. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013) // ONIC. *Solicitud de asistencia humanitaria*. (12 de noviembre de 2014). // OCHA. *Desplazamientos masivos en Guapi-Cauca*. (31 de marzo de 2014) (16 de octubre de 2010) y (12 de abril de 2014).

En relación con el derecho a la seguridad alimentaria, para la población con restricciones a la movilidad en los territorios, además de las dificultades para conseguir alimentos, se sumó la entrega de la Ayuda Humanitaria inadecuada culturalmente. En el caso del pueblo Embera, por ejemplo, se mencionó que “*la ayuda brindada no siempre tiene en cuenta las costumbres alimentarias, así como las características y restricciones en la dieta y la preparación de alimentos del pueblo*”.⁴⁵

Al respecto, la Unidad para las Víctimas expuso la creación de un “*Modelo Ecocultural para definir los criterios de la Atención Humanitaria*”, el cual debía identificar las regiones donde se llevaba a cabo la recepción de la población desplazada, así como las características culturales de los pueblos indígenas, con la finalidad de determinar las zonas que pudieran compartir tópicos de atención (i.e. alimentación, alojamiento, manejo de abastecimientos, aseo personal, utensilios de cocina, almacenamiento, vestuario y atención médica y psicosocial)⁴⁶. Este modelo, de acuerdo con la Unidad, se venía trabajando con los pueblos indígenas, sin embargo, a la fecha, la Administración no he reportado resultados concretos en torno a su implementación.

Por el contrario, el Gobierno Nacional ha reportado acciones de carácter procedimental, tales como: (i) la entrega de la primer propuesta a la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, la cual fue objetada⁴⁷; (ii) actividades de gestión de recursos propios y de cooperación internacional para el mecanismo de concertación⁴⁸; (iii) la presentación de una segunda propuesta con las observaciones planteadas por los líderes indígenas⁴⁹; (iv) la creación de un equipo técnico con los delegados de la ONIC y la CIT⁵⁰; (v) la realización de la primera sesión del Equipo Técnico, donde se construyó el plan de trabajo⁵¹, sin embargo, los delegados decidieron suspender ese espacio; (vi) análisis de las medidas de atención humanitaria⁵² y; (vii) la elaboración de una tercera propuesta de criterios de atención⁵³ a los delegados de la Mesa Permanente de Concertación⁵⁴.

El contexto de los pueblos Hitnü y Makaguán es emblemático. En la visita de esta Sala al departamento de Arauca (2014), realizada con el acompañamiento de ACNUR y la Contraloría General de la República, se verificó que esta población continuaba en gravísimo peligro de exterminio, en el que influía directamente su crisis humanitaria. Al interior de los territorios, en especial, en

⁴⁵ La población indígena Awá manifestó que los alimentos entregados no estuvieron acorde con su dieta alimentaria tradicional. Los Nükak, por su parte, indicaron que seguían recibiendo las remesas sin un enfoque étnico. Unidad Indígena del Pueblo Awá-UNIPA. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013). // Pueblo Nükak. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013). // Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento auto del 15 de marzo 2013*. (2013). Pág.12.

⁴⁶ Unidad para las Víctimas. *Informe de cumplimiento auto 227 de 2014*. (2014). Anexo 8.

⁴⁷ Marzo de 2012.

⁴⁸ Septiembre de 2012.

⁴⁹ Octubre de 2012.

⁵⁰ Marzo de 2013.

⁵¹ Septiembre 2013.

⁵² Octubre de 2013.

⁵³ Febrero de 2014.

⁵⁴ Unidad para las Víctimas y otros. *Informe de cumplimiento auto del 11 de marzo de 2014*. (8 de septiembre de 2014). Pág. 491.

las comunidades La Esperanza, La Conquista, El Romano y La Ilusión se constató que, si bien durante los últimos 5 años se informó a la Corte del desarrollo de programas, planes, proyectos y la adopción de medidas para su atención; en la realidad, las comunidades permanecían con fuertes carencias frente a los derechos a la salud, agua potable, educación, vivienda y seguridad alimentaria, que sumados a la continuidad de hechos enmarcados en el conflicto y la violencia dentro del departamento, han fracturado la vida en comunidad. Un ejemplo palpable de lo expuesto es la carencia del enfoque diferencial en la ayuda humanitaria, que a pesar de los señalamientos de los órganos de control y la sociedad civil, sigue ignorando sus hábitos alimentarios.⁵⁵

2). El involucramiento forzado de la población indígena en dinámicas socio-económicas regionales o locales que debilitan, fracturan y dificultan la supervivencia de las minorías étnicas (Ej. Raspado de coca).

En respuesta al auto 145 de 2013, diferentes pueblos indígenas (Jiw, Kuna Tule, Nasa, Awá, Camënstá, Ette Ennaka, Embera Katío, Dobidá y Eyabida) señalaron cómo los actos bélicos, conexos con actividades de economía ilícita, la expansión agrícola de monocultivos y la deforestación de sus territorios, limitaron ostensiblemente las posibilidades de sustento propio.

En el caso de la población retornada, se ha dificultado el restablecimiento de sus prácticas tradicionales y de la vida en comunidad, debido, especialmente, a la inadecuada atención por parte de las autoridades responsables en los espacios urbanos, así como por las re-significaciones del territorio y la cultura que de ello se ha derivado. En el acompañamiento psicosocial a las familias Embera Katío retornadas el 9 y 10 de diciembre de 2013 al Resguardo Tahami en el Alto Andágueda (Bagadó-Chocó), por ejemplo, el ICBF identificó varias problemáticas a nivel individual, familiar y comunitario, consecuencia de modelos de comportamiento “occidentalizados” de los adolescentes y de algunos adultos.⁵⁶

A esto se suma, los cambios espaciales, sociales y económicos del territorio que debe enfrentar la población retornada o reubicada, tal como ocurre con la apropiación indebida de la tierra por parte de “colonos”, quienes cercan los predios y restringen el paso, o nuevos paisajes caracterizados por la expansión de monocultivos y la deforestación de los suelos, o la presencia de actores armados ilegales, ahora totalmente desconocidos para la población, lo que aumenta el riesgo de re-victimización.

Este escenario se indicó, por ilustrar, sobre (i) las comunidades Angostura, Agua Clarita, Peña Tigre, San Francisco, Playón, San Miguel y Páramo (Siapidaara), quienes retornaron en el 2011;⁵⁷ (ii) las familias Awá del Resguardo El Gran Sábalo, que retornan el 15 de marzo de 2013, a pesar de la continuidad de hechos delictivos en sus territorios,⁵⁸ (iii) la comunidad

⁵⁵ Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento auto 382 de 2010*. (1 de abril de 2014).

⁵⁶ Unidad para las Víctimas. *IV Informe auto 051 de 2013*. (17 de enero de 2014). Anexo 7.

⁵⁷ Pueblo Eperara Siapidara. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

⁵⁸ Pueblo Awá. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

Matecaña retornada el 18 de mayo de 2013, sin acompañamiento institucional;⁵⁹ (iv) la comunidad el Dieciocho, sobre la que se realizó un retorno de emergencia por las amenazas a la vida e integridad física de sus miembros;⁶⁰ (v) las familias del Resguardo Tahamí (Alto Andágueda), quienes realizaron varios retornos en el periodo 2013-2016; (vi) las comunidades indígenas que habitan los municipios de Acandí y Unguía, las cuales retornaron sin condiciones de seguridad y dignidad;⁶¹ (vii) la comunidad La Puria, retornada el 28 de junio de 2013 con acompañamiento institucional;⁶² y (viii) Familias de Etta Butteriya, Tierra Firme y las Américas (Etta Enakka) que retornaron sin contar con el GED.⁶³

3). Los entornos de pobreza de las comunidades indígenas que habitan al interior de los territorios y que, además, sobreviven en medio de múltiples contextos de violencia regional y local. Hasta el momento, el desconocimiento de las causas de la pobreza en varias de las iniciativas gubernamentales, como las informadas en cumplimiento del auto 004 de 2009, ha dificultado la conservación y el restablecimiento efectivo de las instituciones y sistemas socioeconómicos propios.

Esta Sala tuvo conocimiento de la formulación y ejecución de varias iniciativas en el marco del subcomponente de seguridad, autonomía y soberanía alimentaria de las comunidades étnicas. Por ejemplo, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) señaló el “*Componente de enfoque diferencial étnico –IRACA*”. Esta iniciativa es la principal apuesta del Gobierno para la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población étnica desplazada, pues, de una parte, aporta a la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de prácticas productivas tradicionales, la organización y la sustentabilidad y, de otra parte, involucra igualmente al Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas, la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, la Unidad Administrativa para la Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE- (a través de la “*Red Unidos*”), el SENA (con el “*Programa de formación complementaria y para jóvenes rurales*”, por ejemplo), y el ICBF (con proyectos como de “*fortalecimiento a familias de grupos étnicos*” y “*apoyo a procesos que favorecen la autosuficiencia alimentaria y el fortalecimiento cultural*”)⁶⁴.

Además de la ruta IRACA, en respuesta al auto 145 de 2013, se indicaron otras iniciativas gubernamentales tales como: (i) la “*Red de Seguridad Alimentaria-RESA- Enfoque Diferencial Étnico®*”,⁶⁵ (ii) la “*Operación Prolongada de Socorro*” con población indígena,⁶⁶ (iii) el “*Programa Pueblos Indígenas*”⁶⁷

⁵⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 196 de 2014*. (10 de noviembre de 2014). Pág. 43.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Op. Cit.*

⁶² Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 196 de 2014*. (10 de noviembre de 2014).

⁶³ Pueblo Ette Enakka. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

⁶⁴ Departamento para la Prosperidad Social-DPS. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (20 de septiembre de 2013). Pág. 3. // DPS. *Informe de rendición de cuentas*. (2014). Pág. 33.

⁶⁵ DPS. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (20 de septiembre de 2013).

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Op. Cit.*

que, en su conjunto, tenían la finalidad de reactivar las actividades agrícolas, la soberanía alimentaria y promover proyectos productivos para el auto sostenimiento. Posteriormente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñó y ejecutó proyectos como los siguientes: (i) “*de fortalecimiento a la política pública de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional*”, y (ii) “*de fortalecimiento a comunidades y organizaciones indígenas*”, así como la inclusión a población indígena en (iii) “*el Fondo Innpulsa*”, junto con (iv) convocatorias “*Fomipyme*”. Igualmente, desde el Ministerio de Trabajo se mencionó la inserción de esta población (v) “*al Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado*” (PRIEV). Desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la oferta se señalaron iniciativas (vi) “*de Inversión en Microempresas*”; (vii) “*Formulación de Alianzas Productivas*”; (viii) “*Capacidades Empresarias*” y; (ix) “*Generación de Ingresos y Capacidades Productivas*”.⁶⁸

Sin embargo, en la práctica, la respuesta se sujetó a la inclusión de un número poco significativo de integrantes de comunidades étnicas en la oferta regular del Estado, como explicó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas en los informes presentados al Congreso de la República.⁶⁹ En otras palabras, la oferta institucional ejecutada no se advierte flexible a las necesidades de este grupo poblacional,⁷⁰ en gran parte porque la intervención se redujo a la inclusión de determinado número de integrantes de comunidades étnicas en la oferta regular del Estado.

Por consiguiente, esta Sala Especial desconoce cómo las iniciativas emprendidas realmente enfrentan las dificultades, necesidades habituales, condiciones geográficas, ambientales, socio-culturales, entre otras, de las comunidades étnicas. Al contrario, de la información allegada por los pueblos y organizaciones indígenas se desprendieron numerosas problemáticas sin una atención adecuada por parte del Estado colombiano, entre ellas: (i) las limitaciones para la producción sostenida de alimentos, no solo por la pérdida de prácticas tradicionales, sino por la migración creciente de jóvenes y mujeres a espacios urbanos; (ii) la disminución o cambio en la fertilidad de los suelos que encuentra la población indígena retornada o reubicada, entre otras razones, por el desarrollo de actividades extractivas o la presencia de cultivos ilícitos o agroindustriales; (iii) el acceso discontinuo a semillas, herramientas y demás activos que garanticen una producción más allá del consumo familiar; (iv) los obstáculos en el transporte de los productos, ya sea por la falta de vías de acceso, la distancia de los territorios o la ausencia de condiciones de seguridad, que involucra un alto costo para las comunidades; y (v) las dificultades de comercialización de los productos que impiden el cierre del ciclo económico,

⁶⁸ CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 32. // Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto del 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Pág. 267. // Ministerio de Trabajo. *Informe de Rendición de Cuentas*. (2014). Pág. 13.

⁶⁹ CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Págs. 12-38

⁷⁰ Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto del 11 de marzo de 2014*. (2014). Págs. 261-262.

debido a la escasa integración a los mercados locales y a los bajos excedentes de la venta de los mismos.⁷¹

Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional en torno al derecho a la identidad cultural.

a) Un bloqueo institucional en la respuesta del Gobierno Nacional.

La Corte encontró en la respuesta gubernamental un *bloqueo institucional*, a causa de un profundo grado de desarticulación entre las distintas autoridades y entidades responsables de ejecutar la política pública de atención, protección, generación de ingresos, retorno y reubicación, a través del enfoque diferencial étnico. En consecuencia, la intervención gubernamental se caracterizó por proyectos sectoriales, puntuales y de corta duración, que no contribuyeron eficazmente a la superación de la crisis humanitaria y cultural de la población étnica, afectando así el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Lo anterior, se tradujo en los siguientes obstáculos: la respuesta gubernamental 1) se ha limitado a intervenciones sectoriales que fracturan el tejido comunitario; donde gran parte de 2) las actividades se enfocan en ajustar herramientas metodológicas; y 3) el enfoque étnico se reduce a la inclusión marginal de población indígena en la oferta regular del Estado. Por ende, en la práctica, 4) la población indígena desplazada no logra superar la fase de emergencia.

1). Para esta Sala la operación sectorial de las autoridades públicas, además de entorpecer la obtención de una respuesta coordinada, articulada y complementaria, ha desgastado al sistema que no actúa como un todo y a los pueblos y comunidades indígenas, quienes a pesar de la mayor presencia estatal y la adquisición de compromisos, no advierten cambios significativos en sus condiciones de vida. Al contrario, esta clase de intervención lentamente está fracturando el tejido comunitario, donde cada institución responde según sus competencias con diferentes propuestas desde la oferta institucional ya establecida, sin tener en cuenta las características específicas de las etnias.⁷² En cambio, de acuerdo con la Contraloría General de la República, lo que se evidenció fue una duplicidad de esfuerzos y un mayor gasto presupuestal, sumado a un desgaste de las autoridades y organizaciones que se ven colapsadas por los requerimientos logísticos y administrativos de las entidades.⁷³

⁷¹ Frente al proceso de retorno de los hogares Embera Chamí llevado a cabo en diciembre de 2012, por ejemplo, los órganos de control informaron que, no obstante, las autoridades gubernamentales asumieron varios compromisos, como sucedió con los programas Familias en su Tierra, la Red de Seguridad Alimentaria –RESA– y proyectos de fortalecimiento a familias étnicas del ICBF, el retorno era sostenido por las propias comunidades. Unidad para las Víctimas. *I al IX informe de cumplimiento al auto 051 de 2013*. (24 de abril de 2013– 3 de noviembre de 2015). // Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (2014).

⁷² No existió una coordinación de las entidades de orden nacional, departamental y municipal para la garantía de los componentes de registro, ayuda humanitaria, atención y asistencia con enfoque étnico, que permitiera la pervivencia cultural de las etnias, así lo indicó la ONIC en el informe presentado con ocasión del auto 145 de 2013.

⁷³ Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 298 de 2015*. (2015). Pág. 30.

Aunque existen entidades con algunas acciones concertadas entre sí, como lo corroboró la Contraloría General de la República en respuesta al auto del 28 de abril de 2014, esta concertación no se constituyó en un esquema de atención planificado entre las autoridades nacionales y territoriales y entre las mismas instituciones a nivel regional que tenga como eje central un enfoque diferencial étnico, e impacte en la satisfacción de los derechos constitucionales.⁷⁴

Si bien desde finales del 2012 algunas entidades gubernamentales comenzaron a aproximarse a la complejidad institucional y cultural que implica el diseño de políticas públicas para los grupos étnicos,⁷⁵ continúa la lógica por proyectos de inversión, donde cada entidad del gobierno hace presencia en el territorio con una oferta que para ejecutarse no necesita estar articulada con la de otras entidades responsables de desarrollar mandatos originados en los autos de seguimiento. Por lo que no logra hacerse visible el impacto conjunto de estas actuaciones en materia de la vigencia de los derechos de los grupos étnicos, en este caso indígenas, pues esas ofertas son la expresión de los programas regulares que cada entidad presta según sus tiempos administrativos, pero no están fijadas en función de una coordinación operativa con las entidades territoriales o las autoridades legítimas de los pueblos. Esto ha llevado a que hoy en día se haga visible la necesidad de estructurar enfoques de atención integrales y superar la visión eficientista que ha permeado la gestión, es decir, el enfoque centrado en metas de cobertura con los recursos disponibles y no en los efectos en términos de goce efectivo de derechos, en coherencia con los planes de vida y salvaguarda de los pueblos indígenas.

De acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos de Comunidades Étnicas lo anterior, en parte, tuvo su origen en la falta de ejercicios de planeación que respondieran articuladamente a las órdenes emanadas de esta Corporación y a las disposiciones del Decreto Ley 4633 de 2011.⁷⁶ Se ha indicado, por ejemplo, que algunos Planes de Reparación Colectiva no cuentan con avances en los casos de comunidades retornadas o con procesos a efectuar; similar a lo que ocurre con algunas medidas de restitución, por los vacíos de coordinación entre la Unidad para las Víctimas, el extinto INCODER y la Unidad de Tierras. Esta situación está llevando a un paralelismo en los programas, como es notorio con los Planes de Salvaguarda y las nuevas políticas del referido decreto.⁷⁷

Si bien los órganos de control reconocieron el esfuerzo normativo por adecuar, a través de los decretos étnicos, toda la estructura administrativa para atender a los grupos indígenas, los avances prácticos no son significativos.⁷⁸ Debido a que

⁷⁴ Por ejemplo, el Gobierno Nacional ha tenido dificultades administrativas y financieras para la formalización de los convenios, el desembolso de los dineros presupuestados para las diferentes actividades con los pueblos y comunidades indígenas, lo que ha retrasado los cronogramas y tiempos pactados. Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014* (julio de 2014). // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 058 de 2013*. (Mayo de 2014).

⁷⁵ Es así como las actividades de concertación han obligado al desarrollo, sobre la marcha, de capacidades de interlocución, y a la formación y vinculación de profesionales con saberes específicos para desarrollar los procesos que se fijaron, por ejemplo, en los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011 y 173 de 2012.

⁷⁶ CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Págs. 12-38.

⁷⁷ *Ibidem*. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto de marzo de 2015*. (2015). Pág. 82.

⁷⁸ CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Págs. 4-7.

en los territorios continúa el desconocimiento de normas de carácter especial, particularmente en las comunidades que no acceden fácilmente a los textos en castellano y textos escritos, con escasa participación de las autoridades legítimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y las respectivas Mesas de Víctimas, que más allá de compromisos se materialicen en resultados concretos.⁷⁹

También se hizo evidente la insuficiencia de recursos humanos, capacidad técnica y voluntad política de varios entes territoriales, como ocurrió con algunos Planes de Salvaguarda, en donde su ausencia ocasionó dificultades en el momento de la implementación de los acuerdos. Por lo tanto, así como se pudo comprobar en los años 2014-2016, la atención brindada no respondió a las necesidades reales de los grupos étnicos afectados en las respectivas jurisdicciones.⁸⁰ En consecuencia, las Defensorías Regionales observaron, por ejemplo, que excepcionalmente se tuvo en cuenta algunas de las necesidades que demandaban las minorías étnicas cuando acudían ante las autoridades locales concernidas. Asimismo, la información de las Defensorías Regionales describió como una barrera de acceso para este tipo de atención, el procedimiento que aplicaban los operadores contratados por los entes territoriales para realizar la entrega de estas ayudas, en particular por la falta de coordinación, seguimiento y monitoreo frente a éstos.⁸¹

Un caso emblemático es la situación de los pueblos indígenas Jiw y Nükak protegidos por las órdenes del auto 173 de 2012, en la medida que los 14 informes de cumplimiento presentados por la Unidad para las Víctimas y demás entidades nacionales y territoriales responsables, donde se describieron los esfuerzos institucionales de adecuación, coordinación, presupuestales, de atención y asistencia, entre otros, difiere de la realidad que ponen en conocimiento tanto las comunidades protegidas, la Defensoría del Pueblo y el ICBF. Lo anterior no desconoce los avances que se han dado a las órdenes 9, 10, 14, 15 y 20 del referido pronunciamiento, así como señaló esta Sala en la Mesa Técnica de Trabajo convocada a través del auto 592 de 2016.⁸²

En efecto, el diagnóstico realizado por esta Sala reflejó que, no obstante, se realizaron diferentes acciones gubernamentales para cumplir las órdenes emitidas en el auto 173, y de esta manera, informar de los avances alcanzados respecto del ECI declarado, los mismos resultaron insuficientes de cara al

⁷⁹ Informes de las Gobernaciones de Chocó, Guaviare y Risaralda y las Alcaldías de Medellín, Pueblo Rico, Quibdó, Mistrató, Puerto Caicedo y Ricaurte, en respuesta al auto 145 de 2013.

⁸⁰ CSMDL. *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2014). Pág. 70.

⁸¹ En el departamento de Arauca, la Defensoría Regional detectó que los pueblos indígenas de esa entidad territorial no eran atendidos de manera diferencial, en consecuencia, las ayudas humanitarias que se ofrecían por las entidades competentes seguían la ruta trazada en la Ley de Víctimas. Adicionalmente, se informó que aunque las autoridades de las comunidades beneficiarias presentaron derechos de petición, no se logró obtener una respuesta por parte de la Unidad para las Víctimas.

⁸² Esta Sala reconoce los esfuerzos por parte del Gobierno Nacional para la devolución de un área del Resguardo Barrancón (Orden 10), la adopción de medidas para la atención de los casos emblemáticos “Gladis” y “Ricardo” (Órdenes 11, 12, 13 y 14), el estudio sociológico acerca de las posibilidades de reincorporación y adopción de los menores Nükak (Orden 15), y la traducción a la lengua propia de los indígenas Jiw y Nükak del contenido del auto (Orden 20), así como la presentación de los 14 informes de cumplimiento al auto 173, en los que se señaló los esfuerzos gubernamentales frente a cada orden.

contexto de vulnerabilidad, discriminación y marginalidad que soportan los pueblos indígenas Jiw y Nükak, tanto en los espacios urbanos como en sus territorios. La respuesta quedó reducida a la atención de coyunturas por cada una de las entidades responsables sin que se advirtiera un plan de acción articulado con la finalidad de superar la crisis humanitaria que enfrentan.⁸³

Para la Defensoría del Pueblo, esta falta de articulación se hizo evidente en el Resguardo Barrancón, donde las numerosas intervenciones entre operadores e instituciones ni siquiera aseguraron el derecho a la seguridad alimentaria.⁸⁴ Igualmente, frente a la implementación del Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia-PPURC, aunque el Gobierno Nacional señaló varias acciones procedimentales para el diseño de este plan y su implementación,⁸⁵ lo cierto es que las afectaciones diferenciales sobre estas comunidades no se han mitigado significativamente.⁸⁶ Por este motivo, la Sala observó con preocupación las condiciones habitacionales precarias de los sitios de recepción, inadecuadas culturalmente, que aceleraron la integración forzada de estos grupos indígenas. Así como la exposición a situaciones de mendicidad, drogadicción y alcoholismo en menores, abuso sexual, violencia intrafamiliar y comunitaria, entre otras situaciones de riesgo.

2). Esta falta de estrategias articuladoras llevó a que, con posterioridad al auto 004 de 2009, las actividades gubernamentales permanecieran, en su mayoría,

⁸³ Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. (Marzo de 2015). Pág. 164.

⁸⁴ Defensoría del Pueblo. *Entrega de casos complementarios –Pueblo Jiw*. (28 de mayo de 2015). Pág. 4.

⁸⁵ Siguiendo el orden cronológico de la respuesta, a esta Sala se informó lo siguiente: (1) en el 2012, en el caso del pueblo Jiw, la Unidad para las Víctimas realizó dos acciones importantes. Por una parte, el “*plan de atención prioritario*” que a partir de la emisión del auto 173 se transformó en el PPURC. Y de otra parte, reuniones interinstitucionales para mejorar la coordinación Nación-territorio, actualizar las necesidades de la población y activar los Comités de Justicia Transicional -CTJT- de los municipios de Puerto Concordia, San José del Guaviare y Mapiripán. Con relación al pueblo Nükak, la Unidad para las Víctimas apuntó que era un inconveniente adelantar el diseño de este plan en los términos solicitados por la Corte Constitucional, ya que podría tratarse de una eventual acción que fomentaría su sedentarización, en perjuicio de su pervivencia cultural. Para argumentar lo anterior, se presentó el concepto técnico del Ministerio del Interior sobre la forma adecuada de dar cumplimiento a la orden sin menoscabo de la integridad física y cultural del pueblo Nükak. Sin embargo, después de 4 años de este concepto, la Sala no conoció los resultados en la materia. (2) En el 2013, la Unidad concentró su respuesta en la necesidad de replantear los planes, a partir de las observaciones efectuadas por los líderes indígenas en la audiencia técnica convocada a través del auto 145 de 2013. En la que se recalcó el desconocimiento de la cosmovisión propia en la construcción de dichos planes y la importancia de su territorio para la garantía de su pervivencia cultural. (3) En el 2014, la Unidad informó la realización de varias iniciativas para avanzar en estos planes, tal como ocurrió con las “*jornadas de diálogo intercultural con el pueblo Nükak*”, “*el apoyo a espacios autónomos con el pueblo Jiw*” y una “*mesa interinstitucional*”. Sin embargo, el plan seguía en un proceso de articulación institucional y concertación con los pueblos. (4) Entre el 2015 y el 2016, la Unidad se enfocó en señalar a esta Sala el diseño y puesta en marcha de iniciativas puntuales por cada una de las entidades públicas responsables de los componentes de ayuda humanitaria, salud, educación, vivienda y generación de ingresos, principalmente, pero no como un plan de atención integral que era el objetivo de esta Corporación. Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento auto 173 de 2012* (2012-2016).

⁸⁶ Así como ocurrió con el Plan Prioritario, los resultados fueron insuficientes para cumplir con las órdenes del auto 173. Frente a la orden tercera, todavía no se tiene garantizada la seguridad jurídica ni material de los predios Las Zaragozas, ni las condiciones de dignidad en el predio Luna Ruja. Tampoco se cumplió con la orden relacionada con los proyectos etnoeducativos, ni la octava que requería la creación de una herramienta estratégica de fortalecimiento de la organización social del pueblo Nükak, pues el “*modelo de gobierno propio*” todavía no se ha implementado. Adicionalmente, aunque se han descrito acciones dirigidas al estudio y las campañas de identidad (orden cuarta), el censo de docentes (orden sexta), la articulación institucional (orden séptima), la ejecución del piloto de reclutamiento de NNA de la etnia Jiw (orden 17), la ruta de protección a líderes indígenas (orden 18), y la protección de los derechos territoriales (orden 21), los resultados obtenidos con tales iniciativas son parciales y limitados. Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento auto 173 de 2012* (2012-2016).

enfocadas en ajustar las herramientas metodológicas, sin que ello se tradujera en resultados en perspectiva del goce efectivo de derechos. En consecuencia, se encontró que gran parte de la respuesta destinada a contrarrestar la crisis humanitaria y el riesgo de extinción física y cultural de los indígenas no fue efectivamente implementada, como lo ha señalado en diferentes oportunidades la Defensoría del Pueblo.⁸⁷

En respuesta al auto 174 de 2011, por ejemplo, aunque se presentaron avances en los componentes de prevención-protección, atención, vivienda y educación, para el pueblo Awá, una parte significativa de la respuesta sigue en la definición de lineamientos de política pública.⁸⁸ Por lo tanto, las acciones no logran impactar en sus situaciones de riesgo y afectaciones diferenciales.⁸⁹ Esta situación fue corroborada por la Defensoría del Pueblo, para quien no ha existido una participación de todas las autoridades responsables, y por ende, se dificultan los avances en los procesos de participación y diálogo dispuestos gubernamentalmente. En consecuencia, se evidencia una *“insuficiente, descoordinada y tardía respuesta por parte de las instituciones”*.⁹⁰

Lo mismo hallaron los órganos de control en los años 2013 y 2014 y, en su conjunto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas en el 2015 y 2016, con varias medidas de atención y asistencia dispuestas para la población indígena víctima del conflicto armado, pues continuaron aplicándose según los parámetros de la Ley 1448 de 2011, desconociendo las particularidades socio-culturales de cada pueblo, las necesidades específicas y, como se evidenció con los Wounaan, seguir reducidas a *“reuniones interinstitucionales, advertencias y planes que no se concretan”*.⁹¹

Aunque esta Sala Especial reconoce que poner en marcha un tipo de política que se adecue a la especificidad de cada pueblo o comunidad es un ejercicio complejo, preocupa que así como ocurre con el *“Modelo Ecocultural para definir los criterios de la Atención Humanitaria”* y la *“Ruta de Atención Integral en Salud”* dispuesta en el artículo 84 del Decreto 4633 de 2011, después de seis años de expedida la referida norma varias disposiciones aún no se materialicen.

3). Del mismo modo, se encontró que la concreción del enfoque étnico para muchas de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) siguió consistiendo en la inclusión marginal de un porcentaje de individuos y familias indígenas en la oferta regular del Estado. La respuesta surge de la oferta institucional y no de las características culturales, las necesidades propias y los usos o costumbres. Por lo tanto, la mayoría de los pueblos indígenas se ven obligados a acoplarse a una oferta

⁸⁷ Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política Pública con enfoque diferencial étnico*. (2014) // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 004 de 2009*. (2016).

⁸⁸ Pueblo Awá. *Informe de seguimiento al auto 174 de 2011*. (21 de agosto de 2015). Págs. 1-2.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política pública con enfoque étnico*. (2014).

⁹¹ CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 90.

programática no solo indiferente a sus necesidades, sino además revaluada y cuestionada, tal como quedó evidenciado en el auto 373 de 2016.

Para septiembre de 2015, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Étnicos afirmó que *“la incorporación del enfoque diferencial étnico por parte de las entidades del gobierno, es más una retórica y un formalismo que puede estar inmerso como elemento transversal en una política pública, pero que carece de aplicabilidad concreta y material respecto de planes, programas y recursos específicos”*⁹². Esta situación puso en evidencia que al interior de la institucionalidad no existe claridad respecto del contenido e implicaciones de los decretos étnicos, lo que se tradujo en la presentación de una serie de proyectos con el porcentaje de la población indígena beneficiada y el presupuesto que fue destinado para tal fin, pero que no significó la puesta en marcha de un plan estratégico y diferencial de trabajo.

Esta inclusión en la oferta regular, para los órganos de control, conlleva la imposibilidad de determinar el gasto presupuestal a favor de la población étnica, debido a que, en su mayoría, obedecen a *“recursos apropiados en el marco de un proyecto de inversión que de manera marginal [atiende] a las víctimas étnicas”*.⁹³ Para la Comisión de Seguimiento a los Decretos Étnicos lo anterior significó, en la práctica, una falta de atención diferencial, ya que sus actividades siguen siendo diseñadas e implementadas en el marco de programas para la población vulnerable, pobre y desplazada en general.⁹⁴

En el caso del componente de estabilización socio-económica, aunque el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desde el 2012 definió los lineamientos de política pública con enfoque diferencial para que fueran incorporados por las entidades del Estado,⁹⁵ y en agosto de 2013 realizó algunas recomendaciones a la Misión de Generación de Ingresos,⁹⁶ la Defensoría del Pueblo encontró que la política de generación de ingresos continuaba sin acciones que verdaderamente garantizaran un reconocimiento de las particularidades culturales.⁹⁷

Revisando las iniciativas del DPS, por ejemplo, si bien hay esfuerzos por adecuar socio-culturalmente su oferta, como aconteció con el *“Instrumento de Atención Integral para la Población Desplazada con Enfoque Diferencial”*, la intervención continúa centrada en *“proyectos para el conjunto de la población vulnerable en el marco de los cuales se habría atendido a víctimas étnicas”*, y en donde el mayor rubro destinado por la entidad siguió siendo el programa *“Familias en Acción”*.⁹⁸

⁹² *Ibidem*. Págs. 10 y 150.

⁹³ CSMDL. Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2015). Pág. 16.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Gobierno Nacional. Informe de cumplimiento al auto del 28 de noviembre de 2012. (2013). Pág. 16.

⁹⁶ Departamento Nacional de Planeación-DNP. Recomendaciones del DNP a la Misión de Generación de Ingresos. (Agosto de 2013). Pág. 20.

⁹⁷ Defensoría del Pueblo. Informe de seguimiento al auto de marzo de 2015. (2015). Pág. 91.

⁹⁸ CSMDL. Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2015). Pág. 28.

Tanto la Defensoría del Pueblo, al indicar que *“la atención a las comunidades y personas en situación de desplazamiento no ha subsanado en el fondo las falencias que originaron el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI”*,⁹⁹ como la Procuraduría General de la Nación, consideran que las medidas de atención humanitaria y la oferta institucional de servicios de vivienda, salud y educación, no hacen evidente la existencia de un enfoque étnico, en espacios y entornos ajenos a sus usos y costumbres.

A este panorama se sumó una proliferación de herramientas y lineamientos de política pública que desconocen las escasas destrezas administrativas de la mayoría de población indígena. Si bien esta Sala reconoce el esfuerzo por formular numerosas iniciativas (directrices, escenarios, procesos, procedimientos, recomendaciones, estrategias, planes, programas, protocolos, rutas, medidas y proyectos), en la práctica, gran parte de aquellas termina sin impactar en la finalidad que subyace adoptar un enfoque étnico. Es decir, varios finalizan como ejercicios de diseño de política pública sin reconocer los elementos identitarios que como grupos étnicamente diferenciados existen sobre cada pueblo y comunidad indígena, aun cuando en el fondo, pretenden la creación de una institucionalidad favorable para las minorías étnicas.

Un ejemplo de lo anterior, ocurre con la entrega de la ayuda humanitaria a la población indígena afectada por el desplazamiento forzado. Desde el primer informe de seguimiento por parte de los órganos de control, se señalaron varias dificultades al respecto. Además de la demora para recibir la ayuda humanitaria, se indicó que la afectación a las víctimas indígenas se incrementa por la imposibilidad de contar, por razones culturales, con las destrezas, habilidades y conocimiento frente a trámites que fueron diseñadas sobre parámetros culturales distintos, lo que ha generado: (i) una falta de conocimiento del procedimiento para el cobro de estos recursos así como para la solicitud de su prórroga (ii) imposibilidad de consultar los edictos o la información en la que se anuncia la programación para su entrega, debido al no conocimiento pleno del español; y (iii) la falta de acompañamiento en el momento que realizan el cobro de las ayudas humanitarias en dinero. Además, la Comisión considera que *“la Unidad para las Víctimas no cumple con el deber de notificar a las víctimas beneficiarias en el momento en que se aprueba la ayuda humanitaria de emergencia, así como la información precisa de datos que requieren conocer frente a la consignación que se efectúa a su favor en las entidades bancarias, en consecuencia, las víctimas desinformadas no reclaman las ayudas humanitarias y éstas son devueltas por la entidad financiera.”*¹⁰⁰

Asimismo, se ha puesto de presente cómo algunas comunidades indígenas que no pueden concertar las minutas diferenciales señaladas por la Unidad para las Víctimas, ya sea por el limitado relacionamiento institucional, su débil proceso organizativo o las dificultades de acceso a los territorios, entre otras razones, están en gravísimo riesgo de perder sus pautas tradicionales de alimentación.

⁹⁹ Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de la implementación de la Ley 1448 de 2011*. (Marzo de 2014). Pág. 8.

¹⁰⁰ CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Págs. 17, 50-66.

Para algunos pueblos indígenas esto conllevó a una mayor sensación de confusión y desgaste, pues a pesar de la diversidad de acciones que deben adelantar, no observan efectos prácticos representados en un cambio o mejoría de su realidad. Al respecto, a la Sala se ha informado las dificultades que tiene la población para comprender todo el contenido que subyace cada iniciativa. Por ejemplo, al interior de los pueblos Hitnü y Makaguán, hay un desconocimiento de los varios programas, proyectos y planes que se están adelantando, o en el caso del pueblo Etta Ennaka, quienes puntualizaron los obstáculos para entender “*tantas órdenes, tantos planes, tantas instituciones*”.¹⁰¹

Adicionalmente, se han encontrado varias fallas que tienen relación con un desconocimiento de la realidad de la población indígena. Así, aunque la ruta IRACA para el Gobierno representa una iniciativa importante que transforma la mirada tradicional de la política pública, al incluir de manera participativa a las comunidades, se han señalado falencias como las siguientes: (i) “*los instrumentos de acción pública direccionados al fortalecimiento empresarial, el emprendimiento productivo, la competitividad y la generación de ingresos y empleo, como apuesta del gobierno para luchar contra la pobreza en el marco de los Objetivos de desarrollo del Milenio,*” pueden desconocer “*las dinámicas socioeconómicas locales [que] no se basan totalmente en el dinero como unidad de intercambio, ni buscan el acceso a los mercados convencionales, sino que funcionan por medio de intercambio o trueque de algunos excedentes generados por las actividades productivas tradicionales habitualmente destinadas al autoconsumo*”; (ii) “*los requisitos y términos de referencia establecidos en los programas no están al alcance de las poblaciones indígenas y afrodescendientes*”; como ocurre en el sector rural con los programas “*Oportunidades Rurales y Alianzas Productivas, y los Fondos de Financiamiento como INNPULSA o EMPRENDER*”; (iii) “*no tienen grados de asociatividad sólidos que les facilite fortalecer acciones microempresariales o alianzas productivas*”; y (iv) “*son comunidades que desarrollan actividades productivas para subsistencia, las cuales no les permiten generar empleo ni ingresos en el sentido monetario del término. - Alrededor del 80% de las comunidades dedican sus actividades productivas a la seguridad alimentaria, dejando en un segundo plano la generación de ingresos monetarios*”.¹⁰²

Para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, en su conjunto, aunque el “*enfoque diferencial consiste justamente en actuar con cierta flexibilidad dadas las particularidades y las necesidades específicas de las comunidades a atender, teniendo en cuenta criterios de vulnerabilidad, riesgo humanitario, riesgos culturales, características de la emergencia*”; su ejecución es inadecuada, poniendo en peligro la existencia física y cultural de los pueblos indígenas.¹⁰³

¹⁰¹ Informes de seguimiento al auto 145 de 2013 presentados por los pueblos y comunidades indígenas.

¹⁰² Muñoz, J. *La oferta institucional para la gestión de la sustentabilidad. El caso del programa IRACA en Colombia*. En *Gestión y Ambiente* Volumen 17 (2): 55-67 diciembre de 2014. Págs. 61-64.

¹⁰³ CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Págs. 44-98.

4). Esta Corporación ha demandado de las distintas autoridades responsables respuestas de carácter integral y sostenible, que tengan en cuenta sus necesidades particulares y que permitan identificar el impacto en la garantía de sus derechos, de acuerdo con su cosmovisión. No obstante, la respuesta institucional hasta este momento es fundamentalmente asistencialista. De allí que, reiteradamente, se indique a esta Sala que cada entidad de orden nacional o territorial entrega su oferta institucional dando soluciones fraccionadas, en desarrollo de un enfoque por proyectos, sin que impacte realmente en la población que se encuentra en los territorios, en riesgo de desplazamiento o retornada, ni aquella población asentada en espacios urbanos.

Las medidas gubernamentales, en su mayoría, en razón a que no cuentan con enfoques diferenciales y tienen un horizonte transitorio o de corto plazo, no impactan en la población objeto, en este caso la indígena, para superar la fase de “*emergencia*” y sentar las bases hacia el restablecimiento de los proyectos de vida afectados. Para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos de Comunidades Étnicas, lo anterior se hizo incuestionable frente a miembros del pueblo Wounaan ubicados en Bogotá, Madrid, Funza y la Mesa (Cundinamarca), para quienes las medidas diseñadas e implementadas, en su mayoría de carácter temporal y paliativo, no mitigaron la pérdida de sus elementos identitarios, ni afrontaron realmente los problemas vinculados a la pobreza, marginalidad, discriminación y escases de oportunidades que enfrenta la población indígena desplazada.¹⁰⁴

En conclusión, se subsanan problemas inmediatos con intervenciones puntuales, pero no se presentan soluciones a largo plazo ni con continuidad e integralidad. De esta manera, la respuesta estatal todavía se centra en medidas coyunturales, desprovista de cualquier tipo de intervención integral que asegure soluciones sostenidas desde el interior de las comunidades, grupos o familias indígenas.

Por esta razón, aunque a lo largo del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se plantearon numerosas acciones gubernamentales, en las que se precisaba el objeto del proyecto, requisitos, tiempo de intervención, número de población beneficiaria y pueblos protegidos, en la mayoría de los casos, no se explicó las actividades planeadas para darle continuidad a las iniciativas o el impacto en el restablecimiento de derechos.¹⁰⁵ Esta respuesta circunstancial para los pueblos indígenas acrecentó la dependencia a la ayuda humanitaria y demás medidas asistenciales, en deterioro de las estructuras socio-económicas propias.

En particular, como pudo constatar la Defensoría del Pueblo, la respuesta del Estado colombiano no está asegurando que los procesos de retornos y reubicaciones que se adelantan con o sin acompañamiento, cuenten con condiciones de seguridad y dignidad y, por lo tanto, con soluciones socio-culturales sostenibles. Ello implicó que numerosas familias volvieran a las

¹⁰⁴ *Ibidem*. Pág.89

¹⁰⁵ Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014*. (Julio de 2014). Pág. 32. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto de marzo de 2015*. (2015). Pág. 91.

situaciones de riesgo y vulnerabilidad que existían con anterioridad a los hechos del desplazamiento, en algunos casos agravados, porque en la práctica las intervenciones institucionales continuaron fundamentadas en proyectos aislados, sin un enfoque específico y sin soluciones duraderas.¹⁰⁶

Al respecto, la Sala tuvo conocimiento de los siguientes procesos de retorno o reubicación en los que la Unidad para las Víctimas inició o planeó algún tipo de acompañamiento, y que sirvieron para analizar los resultados en esta materia:¹⁰⁷

- Comunidad Wayuu (Uribía, La Guajira)
- Comunidad Sikuaní (Mapiripán, Meta)
- Comunidad Embera Chamí (Pueblo Rico y Mistrato, Risaralda)
- Comunidad Embera Katío (Bagadó, Chocó)
- Comunidad Embera Katío (Carmen de Atrato, Chocó)
- Comunidad Kitek Kiwe (Timbío, Cauca)
- Comunidad Eperara Siapidara Las Peñas (Timbiquí, Cauca)
- Resguardo El Triunfo (Florida, Valle del Cauca)
- Comunidad Embera Katío (Pueblo Rico, Risaralda-Cali)
- Comunidad Caño Mico del Pueblo Makaguán (Tame, Arauca)
- Comunidad Cuiloto Marrero del Pueblo Hitnü (Puerto Rondón, Arauca)
- Comunidad Cusay La Corolada del Pueblo Makaguán (Fortul, Arauca)
- Resguardo La Esperanza del Pueblo Makaguán (Tame, Arauca)
- Resguardo Iguanitos del Pueblo Sikuaní (Tame, Arauca)
- Resguardo Caño Claro del Pueblo Makaguán (Tame, Arauca)
- Comunidades Jiw (Puerto Concordia, Meta)
- Comunidades Jiw (Mapiripán, Meta)
- Comunidades Jiw (Puerto Gaitán, Meta)
- Comunidad Wiwa de La Laguna (Riohacha, Guajira)
- Comunidad Wiwa El Limón (Riohacha, Guajira)
- Comunidades Wounaan (Bogotá, Cali, Buenaventura, Connacionales)
- Comunidad Makuna (asentada en Bogotá)
- Comunidad Misak (asentada en Bogotá)
- Comunidad Embera Chamí (Puerto Boyacá, Boyacá)
- Comunidad Zenú del Cabildo Las Piedras (Toluviejo, Sucre)
- Comunidad Zenú del Cabildo Las Frías (Puerto Libertador, Sucre)
- Comunidad Pijao (asentada en Bogotá)
- Comunidad Embera Chamí (Flores, Caquetá)
- Comunidad Nasa Páez (Flores, Caquetá)
- Comunidad Awá Buena Vista Tortugaña (Barbacoas, Nariño)
- Comunidad Awá (Barbacoas, Nariño)

¹⁰⁶ Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. (2015). Pág.96.

¹⁰⁷ Unidad para las Víctimas. *Balance de la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011*. (23 de abril de 2015). Págs. 27-28. Anexo. // Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. (Marzo de 2015). Pág.25. // CODHES. *Crisis Humanitaria del pueblo Embera*. (Abril de 2013). Págs. 21-28.

Es más, a partir de la información allegada por los órganos de control se desprende que (i) los retornos espontáneos; (ii) los retornos con algún grado de acompañamiento (lo que incluye aquellos casos que hasta ahora cuentan con el plan elaborado); y (iii) las reubicaciones, son procesos que se inscriben en la lógica de modelos temporales y medidas transitorias, que todavía no tienen garantizados los elementos constitutivos de un plan de retorno o reubicación, tal como se recogió con detalle en el auto 373 de 2016.

Al contrario, como lo resalta CODHES, la inseguridad legal y material que rodea estos procesos ha agudizado los conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales sin ser atendidos por ninguna entidad del Estado. A esta situación se suma la ausencia de un plan de acción por parte de la Unidad para las Víctimas, enfocado en la población étnica que permanece en espacios urbanos y por largos periodos, asignando recursos suficientes para la compra de predios destinados a atender las reubicaciones de este grupo poblacional o articulando los compromisos de las entidades nacionales y autoridades locales responsables del retorno. Lo que genera que en distintos departamentos y ciudades del país exista población étnica que no cuenta con una solución institucional clara para superar su condición de desplazamiento.¹⁰⁸

Si bien la Corte valora positivamente los esfuerzos adelantados por el Gobierno en torno a (i) la participación de las comunidades indígenas afectadas por el desplazamiento en la construcción de los planes de retorno y de reubicación; (ii) la inclusión de criterios orientadores con enfoque étnico en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (formalizado mediante Resolución 329 del 26 de mayo de 2014); y (iii) los esfuerzos por iniciar estos planes, tal como ocurrió con los pueblos señalados en el auto 051 de 2013. De la información presentada por los órganos de control se desprende, en primer lugar, que los procesos de retorno y reubicación que presentaron, en la mayoría de los casos, sin condiciones claras de acompañamiento, sin garantías de seguridad y dignidad y sin soluciones socio-culturalmente sostenibles.¹⁰⁹ De ahí que, la Defensoría del Pueblo mencioné varios casos en donde se presentó desinformación y falta de conocimiento de las rutas a seguir por parte de las comunidades, tanto las retornadas o reubicadas como las receptoras. Además del desconocimiento de los compromisos consignados en los planes de retorno o reubicación, como consecuencia de la falta de socialización y concertación en los territorios, y la poca comunicación entre las instituciones y de éstas con las bases comunitarias.¹¹⁰

¹⁰⁸ Así se indicó con las comunidades Embera asentadas en los departamentos de Boyacá, Córdoba, Chocó, Valle del Cauca, Caquetá, Meta, Casanare, Antioquia, Santander, Bolívar, Quindío y Putumayo, y ciudades como Armenia, Manizales, Cali, Ibagué, Montería y Buenaventura. CODHES. *Crisis Humanitaria del pueblo Embera*. (Abril de 2013). Págs. 21-28.

¹⁰⁹ Al respecto, el Pueblo Ete Ennaka señaló que las acciones no fueron pertinentes, ya que solamente se hicieron apoyos puntuales con algunos mercados. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

¹¹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (29 de abril 2013). Págs.7-8 // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009*. (2016).

Un ejemplo de lo anterior ocurre con el pueblo Embera Chamí retornado en diciembre de 2012.¹¹¹ En respuesta al auto 051, la Procuraduría General de la Nación informó que este proceso era sostenido por las propias comunidades, porque elementos claves como los proyectos productivos no eran suficientes ni adecuados para la sostenibilidad del retorno.¹¹² Así, aunque se asumió varios compromisos en la materia, como la inclusión a los programas Familias en su Tierra, la Red de Seguridad Alimentaria-RESA-, proyectos de fortalecimiento a las familias étnicas del ICBF, y la implementación de parcelas comunitarias y banco de proteínas desde la Alcaldía de Bogotá, de protección alimentaria y nutricional gestados por los municipios de Pueblo Rico y Mistrato, fortalecimiento al sector artesanal desde la gobernación de Risaralda y compromisos del INCODER,¹¹³ en la visita de verificación adelantada por la Procuraduría, las condiciones de vulnerabilidad no habían variado.

b) Una práctica inconstitucional en la respuesta del Gobierno Nacional.

La práctica inconstitucional se configura respecto de los pueblos y comunidades indígenas que sufren un similar, o en algunos casos, más gravoso cuadro de riesgos y afectaciones de aquellos que tuvo conocimiento la Corte para la emisión del auto 004 de 2009, pues el Gobierno Nacional ha eludido la atención de los pueblos que no fueron señalados de manera taxativa por esta Corporación, ubicándolos en un contexto de invisibilización y, por lo tanto, un mayor riesgo de extinción física y cultural.

Con datos de la ONIC y CODHES, los pueblos y comunidades Barí, Pastos, Macaguaje, Dujo, Ocaina, Yahuna, Bará, Barasano, Hupdë, Pisamira, Eduaria, Piaroa, Muinane, Judpa, Yohop, Chiricoa, Nonuya, Kawiyai, Yuri, Matapi, Kacua, Achagua, Carijona, Tatuyo, Tariano, Yagua, Carapana, Bora, Mapayerri, Muisca, Yamalero, Tsiripu, Wipijiwi o Wipiwi, Yaruro, Amorua y Masiguare, presentan situaciones de riesgo y afectaciones diferenciales que ponen en peligro su existencia y, sin embargo, las autoridades públicas no han adoptado una respuesta culturalmente adecuada, integral y progresiva.¹¹⁴

La información gubernamental evidenció que las acciones están siendo reducidas a: (i) procesos de declaración individual, como se informó con los pueblos Ocaina, Yahuna, Bará, Barasano, Hupdë y Pisamira; (ii) identificación, acercamiento y alistamiento institucional al Plan de Reparación Colectiva, en especial, con el Resguardo Caño Mochuelo al que pertenecen los grupos Yamalero, Tsiripu, Wipijiwi o Wipiwi, Yaruro, Amorua y Masiguare; (iii) resultados primarios de una fase diagnóstica; y (iv) acciones puntuales dirigidas a cubrir necesidades de seguridad alimentaria, salud, educación y generación de

¹¹¹ Unidad para las Víctimas. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (24 de abril de 2013). Pág. 40.

¹¹² Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (Abril de 2014).

¹¹³ Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento al auto 051 de 2013*. (23 de abril de 2013) (17 de julio de 2013) (17 de enero de 2014) y (11 de junio de 2014).

¹¹⁴ ONIC. *Petición presentada a la Corte Constitucional*. (19 de julio de 2013). // CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y complementarios*. (9 de septiembre de 2013). Pág.42 // Pueblo Carijona. *Petición presentada a la Corte Constitucional-004 de 2009*. (30 de marzo de 2016). Págs. 1-2 // Unidad para las Víctimas. *I y II informe de cumplimiento al auto 091 de 2015*. (Abril y Junio de 2015, respectivamente).

ingresos, sin que materialmente exista un plan que articule las iniciativas para que la respuesta sea integral, efectiva y de larga duración.¹¹⁵

(ii) Derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas

De acuerdo con la información acopiada por la Sala Especial de Seguimiento, se observó cómo los pueblos indígenas continúan siendo víctimas de riesgos similares a aquellos identificados en el auto 004 de 2009. Al respecto, tanto los organismos de control, como la sociedad civil, coincidieron en afirmar que el contexto del conflicto armado en los territorios y la prolongada situación de vulnerabilidad y desatención de las comunidades desplazadas, exacerbaron algunos riesgos y afectaciones diferenciales.

En consecuencia, esta Sala encontró un impacto negativo en dos ámbitos de protección del derecho a la autonomía.¹¹⁶ De un lado, la respuesta gubernamental no ha garantizado una efectiva protección del ámbito externo de consulta y participación en las decisiones que los afectan, debido a que: (a.1.) no se ha logrado mitigar la situación de exposición y (a.2.) de amenaza permanente que afrontan las autoridades, líderes y miembros prominentes de las comunidades indígenas. Como tampoco se ha logrado superar aquellos problemas que inciden en ámbito interno, relacionado con las formas de autogobierno y autodeterminación de los pueblos, tales como: (b.1.) la proliferación de espacios de interlocución y concertación, (b.2) el remplazo de figuras o autoridades tradicionales y (b.3.) la débil capacidad organizativa de algunos pueblos.

a) Ámbito de protección externo del derecho a la autonomía: en los procesos de consulta y participación.

En la actualidad, se observa cómo la falta de presencia estatal y las dinámicas de reconfiguración de los conflictos a nivel regional o local, exponen agudamente a la población indígena a situaciones de riesgo, en especial, a las autoridades, líderes y representantes que promueven la movilización legal y social unida al territorio, lo que sin duda dificulta el desarrollo de procesos de consulta y participación.

a.1). En torno a la *situación de exposición y amenaza permanente*, si bien las cifras aportadas por la Unidad para las Víctimas muestran una disminución de los *homicidios* en personas indígenas, los 1.035 casos reportados en el marco del conflicto armado, entre 2010 y 2016, reflejan una situación abiertamente

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Esta aproximación ha sido utilizada por la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-973 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), al analizar si la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior vulneró los derechos fundamentales del peticionario y los derechos a la autonomía y al autogobierno de la comunidad Camëntsá Biyá, al intervenir las autoridades públicas en la resolución de conflictos étnicos de orden electoral. En aquella oportunidad la Sala Tercera de Revisión hizo hincapié en los tres ámbitos de protección del derecho a la autonomía: (i) externo de consulta y participación en las decisiones que los afectan; (ii) externo de participación política de las comunidades; e (iii) interno de protección de las formas de autogobierno y autodeterminación.

inconstitucional para esta Corporación.¹¹⁷ Más aún, si estas cifras se comparan con los reportes de los sistemas de información de la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–¹¹⁸, donde estos casos ascienden hasta 1.311 indígenas asesinados¹¹⁹. Solo en los años 2010-2012, la Comisión Colombiana de Juristas, que mantiene un sistema de monitoreo permanente, reportó al menos 186 indígenas asesinados,¹²⁰ y el pueblo Nasa señaló 177 casos.¹²¹

Al ser la mayoría de estos asesinatos sobre miembros reconocidos de las comunidades, acorde con lo señalado por la Defensoría del Pueblo, esta situación acentúa gravemente la ruptura de las redes sociales y de los liderazgos contruidos durante generaciones.¹²² Para la ONIC, en efecto, existe una afectación sistemática sobre las autoridades tradicionales, líderes y representantes de los pueblos y organizaciones indígenas que promueven la defensa de sus derechos humanos y la movilización legal, pues un número importantes de estos hechos acontecieron sobre ellos.¹²³

Para varias organizaciones de la sociedad civil, esta situación obedece a los actos de: *intimidación*, con los que no solo se pretende controlar a estos grupos de protección constitucional reforzada, sino que busca el desplazamiento de la población indígena de sus territorios; *retaliación*, por supuestamente pertenecer o ser informantes de estructuras armadas no estatales, ser colaboradores de la Fuerza Pública o, simplemente, denunciar las violaciones a los derechos humanos que se presentan en sus territorios y, *control* a nivel territorial por intereses geoestratégicos definidos.¹²⁴

Así, con posterioridad al auto 004 de 2009, esta Sala recibió información del temor al interior de varios pueblos, si se tiene en cuenta la presencia permanente de los victimarios en los territorios indígenas, y la escasa respuesta por parte del Estado frente a estos hechos delictivos,¹²⁵ tal como informó líderes de los pueblos Wayuu, Nasa, Awá, Emberas Chamí, Dobida y Eyabida, U'wa, Zenú, Kankuamo, Siona, Eperara Siapidara, Kokonuko, Camëntsá, Ette Ennaka, Arahuaco y Yupka.

¹¹⁷ Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadadvictimas.gov.co/RUV>, consultado el 07/junio/16.

¹¹⁸ CODHES ha ejercido la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, y desde allí ha adelantado una labor de verificación de la situación de la población indígena respecto del impacto desproporcionado del conflicto y la violencia, que le ha permitido brindar a esta Corporación elementos de juicio útiles frente al fenómeno del desplazamiento forzado indígena.

¹¹⁹ CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y otros*. (9 de septiembre de 2013). Pág. 12.

¹²⁰ Comisión Colombiana de Juristas. *II Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas*. (2010 – 2013). Pág. 13.

¹²¹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág. 9.

¹²² Defensoría del Pueblo. *Informe de riesgo N° 005-16*. (29 de enero de 2016). Pág. 14.

¹²³ ONIC. *Informe Anual*. (2013). Pág. 19.

¹²⁴ ONIC. *Informe anual*. (2014). Pág. 6. // CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 304.

¹²⁵ Comisión Colombiana de Juristas. *II Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas*. (2010 – 2013). Pág. 16.

a.2). De igual manera, esta Sala encontró que las *amenazas* continúan como un patrón que afecta a numerosos individuos, familias y comunidades indígenas que habitan en medio de escenarios violentos. Desde el punto de vista cuantitativo, las 3.295 amenazas registradas por la Unidad para las Víctimas en los años 2010 a 2015 cuadruplicaron las 726 indicadas por la entidad en el periodo 2004-2009.¹²⁶ Este aumento está en consonancia con los datos estimados por la ONIC y CODHES, quienes reportaron 790 hechos entre el 2009 y 2013, en gran parte, de carácter colectivo.¹²⁷

Adicionalmente, de los reportes presentados,¹²⁸ esta Sala extrajo lo siguiente:

-Afectaciones sistemáticas sobre los pueblos indígenas que se encuentran en zonas de altísima concentración de la reciente dinámica del conflicto, o con presencia de algún actor armado, tal como fue informado con los Nasa, Awá, Misak, Totoró, Wounaan, Embera Chamí, Zenú, Wayuu, Sikuani, Kofán, Makaguán, Arhuaco, Kankuamo, Hitnü, Inga, Nükak y Jiw.

-Estrategia de fragmentación de la movilización indígena, por ser un delito principalmente dirigido a las autoridades tradicionales, líderes, lideresas y representantes de los pueblos, las comunidades y organizaciones indígenas. Por ejemplo, acorde con lo observado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de los 32 eventos acontecidos entre enero y noviembre de 2012, la mayoría fue contra líderes que defendían los derechos territoriales y la no militarización del departamento del Cauca.¹²⁹ En el 2013, también fueron víctimas varios líderes de los pueblos Nasa, Zenú, Awá, Barí, Emberá Chamí, Emberá Dobida, Kankuamo, Koreguaje, Pijao, Sikuani, Tikuna, Wounan, Wayuu y Kokonuko, los afectados.¹³⁰

-Más allá de la activación de la ruta de protección individual y la identificación de cuáles han sido las medidas adoptadas, no se registra en los informes de respuesta los resultados de la evaluación, la continuidad o no del riesgo. La entrega efectiva de las medidas y su adecuación cultural, según reclaman las comunidades, tampoco resulta acorde con las necesidades de protección y sus condiciones geográficas y culturales.

b) Ámbito de protección interno del derecho a la autonomía: en la capacidad y manera de autogobernarse.

b.1). Respecto de los problemas que inciden en sus formas de autogobierno y autodeterminación, la Corte encontró cómo la *proliferación de espacios de interlocución y concertación* con el Gobierno y las instituciones que hacen parte

¹²⁶ *Op. Cit.*, consultado el 07/junio/16.

¹²⁷ CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y otros*. (9 de septiembre de 2013). Pág. 18.

¹²⁸ Sobre todo, de la información que fue señalada por los pueblos indígenas Totoroez-Tontotuna, Awá, Kankuamo, Wounaan, Kichwa, Kokonuko, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones indígenas: Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC, el Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC y la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá del Putumayo-ACIPAP, con ocasión de los autos 004 y 145.

¹²⁹ CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 307.

¹³⁰ ONIC. *Informe anual*. (2013). Pág. 22. // Autoridad Tradicional de los Territorios Ancestrales del Pueblo Kokonuko-Zona Centro. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (6 de septiembre de 2013).

de éste, no han permitido que se consigan resultados concretos en la formulación e implementación de las medidas que atienden las afectaciones de las comunidades desplazadas, ni el riesgo que afrontan los pueblos en sus territorios. Por el contrario, la distorsión de los mecanismos que ha originado dicha proliferación de espacios (i.e. auto 004 de 2009 y D.L. 4633 de 2011), ha debilitado y fragmentado el tejido social y los liderazgos, al tiempo que ha aumentado los conflictos intraétnicos frente a los sistemas o instituciones de gobierno propio. Estas últimas, esenciales para el fortalecimiento de su autonomía.

b.2). Lo anterior, en consecuencia, ha fomentado el *reemplazo de figuras o autoridades tradicionales*, por formas asociativas que tienen mayores destrezas para relacionarse con la administración, debido al escaso fortalecimiento al interior de los pueblos y comunidades. Sobre el particular, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD empiezan a ganar espacio “*antivalores como el irrespeto hacia las propias tradiciones y hacia la sabiduría de los mayores*”, ya que estas autoridades no entienden las dinámicas de interlocución con los entes gubernamentales, tal como ocurre en los departamentos de Nariño, Putumayo, Chocó, Amazonas y Guaviare.¹³¹ A lo anterior se suman las reubicaciones de autoridades, líderes y representantes por los riesgos latentes a su vida e integridad personal, que ha dificultado aún más la conservación de sistemas de gobierno propio.¹³²

b.3). Asimismo, esta Corporación documentó la *débil capacidad organizativa de muchos pueblos víctimas* de emergencias recurrentes derivadas del conflicto armado y la violencia generalizada. Solamente haciendo referencia a los Planes de Salvaguarda Étnica-PSE, los pueblos con escasas destrezas administrativas para ejecutar recursos, rendir informes o dialogar con la administración, como ocurre con los Hitnü, Makaguán, Jiw, Nükak y Etta Ennaka, son precisamente los que se encuentran en la primera etapa de la ruta metodológica,¹³³ sin que se evidencien estrategias significativas para robustecer sus instituciones de

¹³¹ De esta manera, el pueblo Awá (Nariño) informó que algunos diálogos generados por el Gobierno Nacional se dieron con instancias paralelas a las de concertación, situación que resquebrajó procesos internos como el de la Mesa de Concertación del Pueblo Awá-MCAWA. // Pueblo Awá. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013). // PNUD. *Nariño. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Pág. 19. // Para los Murui (Putumayo) tal olvido de las autoridades legítimas además conllevó la “*descomposición, destrucción social y desconocimiento de sus normas tradicionales de regulación social*”. // Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo-ACILAPP. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013). // Adicionalmente, como se puso en conocimiento con la situación de los We`baka (Nükak) y las autoridades Jiw, el conocimiento tradicional de las autoridades ha perdido importancia para sobrevivir en espacios urbanos. // Pueblos Nükak y Jiw. *Informes de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013). // Lo anterior, para la Defensoría del Pueblo también se observa en los departamentos de Chocó y Amazonas, a raíz de la agudización de los conflictos por la representación, entre la población que habita en las zonas rurales y los grupos asentados en espacios urbanos, ya que los últimos han concentrado la atención de las autoridades públicas. Cf. “*Encuentro Nacional de Formación de la Defensoría del Pueblo*”. (26 de abril de 2016), Paipa-Boyacá.

¹³² Unidad Nacional de Protección. *Informes de rendición de cuentas 2013 y 2014*. Págs. 71 y 103, respectivamente.

¹³³ La ruta metodológica de los Planes de Salvaguarda se dividió en cinco etapas principales: (i) Instalación, definición y socialización del plan de trabajo; (ii) construcción comunitaria del diagnóstico; (iii) validación comunitaria e institucional del diagnóstico; (iv) definición del plan de PSE; e (v) implementación de programas y proyectos para su materialización.

gobierno propio, de cara a los agudos contextos de violencia en los que sobreviven.

Por ejemplo, en la visita llevada a cabo por funcionarios de la Sala Especial al departamento de Arauca, con la colaboración de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR (2014), se observó que en desarrollo de estos planes, y por la multiplicidad de espacios de participación y consulta territorialmente entrelazados, se agudizaron los conflictos intraétnicos, no existía comunicación entre los líderes indígenas y la base comunitaria, además del estado generalizado de desinformación al interior de las comunidades, y una falta de apropiación en terreno de los compromisos pactados. Inclusive, se afirmó que las autoridades territoriales no hacían presencia en los territorios indígenas, y debían ser los líderes de las comunidades, quienes a pesar de las dificultades de acceso a la zona, tenían que llegar a los espacios de diálogo y concertación dispuestos por los entes territoriales, muchas veces sin contar con los recursos económicos para aquello.

Lo anterior se agravó debido a que en algunos escenarios, este ejercicio participativo se redujo a aspectos logísticos, técnicos o presupuestales que evidentemente no lograron impactar en el goce efectivo de este derecho; la falta de espacios para promoción y divulgación del contenido de los Decretos 4633 y 4635 de 2011; y la poca incorporación de planes de formación y capacitación.

Evaluación que determina la persistencia de la intervención del juez constitucional frente al derecho a la autonomía.

a) Un bloqueo institucional en la respuesta del Gobierno Nacional.

Aunque esta Corporación valora la voluntad del Gobierno de propiciar un progresivo acercamiento entre las instituciones del Estado y la población indígena, a través de diversas estrategias, procedimientos y directrices en el desarrollo de los espacios de consulta y participación;¹³⁴ la respuesta gubernamental no ha atacado las afectaciones y riesgos identificados, al contrario, el monitoreo efectuado permitió advertir la existencia de un *bloqueo institucional*.

En el caso de los pueblos indígenas, sobre todo se generó por la descoordinación interadministrativa. Dicho de otro modo, la falta de coordinación entre las entidades encargadas de garantizar la materialización de estos escenarios, ocasionó un estancamiento de gran parte de la política pública en la fase de concertación.

Para la Corte, esta situación se manifestó en una serie de *obstáculos administrativos*, entre los que se destacan los siguientes: 1) las diferencias sustantivas entre el Gobierno y los pueblos indígenas respecto del alcance y lugar que ocupa el desplazamiento forzado en cada uno de los escenarios

¹³⁴ Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013). Págs. 8-9.

deliberativos y que, en consecuencia, paralizan la ejecución de la política; 2) la continuidad de procedimientos inadecuados al momento de la concertación con la población indígena; y 3) una respuesta insuficiente por parte de la Administración, lo que ha aumentado la sensación de desgaste al interior de las comunidades indígenas.¹³⁵

1). La Corte encontró con preocupación cómo el lento progreso de las iniciativas tenía que ver con las diferencias sustantivas entre el Gobierno y los pueblos y organizaciones indígenas frente al contenido, finalidades, alcance y el lugar que ocupa el desplazamiento forzado en cada escenario deliberativo.

En caso de los Planes de Salvaguarda Étnica, tales discrepancias se originaron por las deficiencias de algunos diagnósticos en lo concerniente a los elementos ordenados por esta Corporación en el auto 004 de 2009. Especialmente, porque la elaboración de estos documentos de política pública, no contó con el debido acompañamiento del Ministerio del Interior, quien se vio en el proceso como un facilitador, intermediario o colaborador, y no como la entidad responsable de la implementación y garantía de los planes ordenados en la citada providencia.

Al respecto, la Sala reconoce que los diagnósticos elaborados por los pueblos fueron ejercicios valiosos con efectos positivos de cara al restablecimiento de su autonomía. Así, por ejemplo, en el caso de los Wounaan, la preparación de este documento sirvió para fortalecer su agenda de vida, su estructura organizativa y su autonomía¹³⁶. Sin embargo, debido a la problemática señalada, tales documentos quedaron como una recopilación de su historia y cultura, situaciones problemáticas, quejas o reclamos sobre los derechos vulnerados, las amenazas actuales contra su supervivencia y una sección final de líneas de acción (en su mayoría por bloques o componentes) pero que, apreciados de manera integral, resultaron incompletos para cumplir con los elementos de racionalidad indicados en el citado auto. Lo anterior, creó agudas discrepancias a la hora de materializar los PSE y, en algunos casos, generó posiciones tan radicales que estancaron los avances, como aconteció con los pueblos Awá, Totoró y Yanakona.

¹³⁵ Si bien la Corte tomó como referencia para la valoración los resultados de los Planes de Salvaguarda Étnica ante el Conflicto Armado y el Desplazamiento Forzado-PSE, los obstáculos advertidos en estos planes también se indicaron en otros escenarios deliberativos, tal como lo señaló los órganos de control y la sociedad civil con: (i) el Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento; (ii) el Modelo Eco-cultural de Alimentación; (iii) la Ruta de Atención Integral en Salud para las Víctimas Indígenas; (iv) los Protocolos de Enfoque Diferencial Étnico para la Protección y la Participación; (v) los Proyectos Etno-Educativos; (vi) los Planes de Retornos y Reubicaciones; (vii) las Medidas de Reparación Colectiva; y (viii) las Mesas de Participación Efectiva para las Víctimas del Conflicto Armado. Cfr. CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 132-125. // CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Págs. 67-70. // CSMDL. *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2014). Págs. 3-34.

¹³⁶ Similar situación se ha podido observar en los casos de los pueblos Gunadule, Embera Katío del Alto Sinú, Misak, Yanakona, Awá, Camëntsá, Cofán, Kokonuko, Kichwa de la Amazonía Colombiana, Siona, Inga, U'wa y Sikuaní, quienes manifestaron en sus diagnósticos cómo esta experiencia resultó enriquecedora y permitió cohesionarse como pueblo, a través de un ejercicio legítimo de gobernabilidad, rompiendo con ello parte de las barreras que el desplazamiento generó en las comunidades.

De esta manera, mientras para las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-SNARIV la respuesta se limita a la oferta institucional vigente, para los líderes, lideresas y representantes de esta población su alcance se extiende más allá de los asuntos que envuelve el desplazamiento forzado, sin hallar un punto de encuentro.¹³⁷

Estas diferencias sustantivas en parte obedecen a la distorsión de los PSE, como consecuencia de su falta de armonización con las iniciativas establecidas en el Decreto Ley 4633 de 2011. Si bien esta norma ha sido un avance en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, así como lo reconoce la ONIC,¹³⁸ el paralelismo que creó, multiplicando escenarios deliberativos con demandas similares, no solo redujo el alcance de las órdenes de esta Corporación a elementos asistenciales, o vació su contenido, sino que no permitió avances significativos en clave del GED. Dicho de otro modo, las rutas del PSE y del Decreto 4633 de 2011 se diseñaron y se han ejecutado paralelamente, no obstante, los resultados de la respuesta del Estado –por cualquiera de las rutas– no salió de la fase de atención a las crisis humanitarias, principalmente.

A causa de esta falta de articulación, los PSE se llenaron de iniciativas que desbordaron el objetivo de la Corte, asimilándose más a planes de vida o de desarrollo para los pueblos indígenas de los cuales, sin embargo, no se ejecutaron ni las iniciativas más urgentes o de corto plazo.

Sobre el particular, esta Corte tiene información de la falta de implementación de los PSE. De los documentos presentados por el Gobierno Nacional y los órganos de control, esta Sala pudo extraer los datos que se exponen a continuación: ninguno de los 54 PSE formulados hasta diciembre de 2014 se ejecutó totalmente. La mayoría, que representa un 44% del total, se estancó en la fase de instalación, socialización y definición del plan de trabajo;¹³⁹ el 12.9% en la etapa de construcción del diagnóstico y validación comunitaria e institucional del mismo;¹⁴⁰ el 38.8% continuó en proceso de concertación de los programas y proyectos;¹⁴¹ y solamente el 3.7%, que tuvo relación con los

¹³⁷ Las falencias se señalaron tanto en los informes allegados con ocasión de los autos 004 de 2009 y 145 de 2013 por parte de los Entes de Control y la población indígena, como los diagnósticos de los PSE puestos en conocimiento de esta Corporación (Gunadule, Awá, Camëntsá, Caño Mochelo, Cofán, Inga, Katío del Sinú, Kitchwa, Kokonuko, Misak, Nasa, Wounaan, Sikuaní Guaviare, Sikuaní Llanos, Siona, U'wa Boyacá, U'wa Casanare y Yanakona).

¹³⁸ ONIC. *Informe de seguimiento a la implementación del Decreto 4633 de 2011 y la situación de la reparación colectiva*. (3 de febrero de 2016). Pág. 2.

¹³⁹ (1) Coreguaje, (2) Chimila-Ette Ennaka, (3) Jiw, (4) Nükak Bakka, (5) Pijao, (6) Arhuaco, (7) Wiwa, (8) Kogui-Kággaba-, (9) Wayuu, (10) Hitnü, (11) Makaguán, (12) U'wa (capítulo Arauca), (13) Sikuaní (cap. 6 resguardos), (14) Zenú (caps. Antioquia, Córdoba y Sucre, y población dispersa), (15) Kichwa (cap. Orinoquía y dispersos), (16) Uitoto (caps. Murui; la Chorrera; Araracuara, Amazonas y Caquetá; Leticia; Trapecio Amazónico; Bogotá; Villavicencio; Solano y San Rafael).

¹⁴⁰ (1) Nasa, (2) Sikuaní, (3) Camëntsá, (4) U'wa (cap. Boyacá, Santander y Norte de Santander), (5) Wayuu (caps. Sur de la Guajira; Riohacha, Albania y Uribí), y (6) Kichwa (cap. Amazonas y Putumayo).

¹⁴¹ (1) Cofán, (2) Awá, (3) Siona, (4) Wounaan, (5) Inga, (6) Betoy, (7) Yukpa, (8) Gunadule-Kuna Tule-, (9) Embera Chami, (10) Embera Dobida, (11) Embera Katío, (12) Eperara Siapidara, (13) Misak-Guambiano-, (14) Kuiva-Resguardo Caño Mochuelo-, (15) U'wa (Cap. Casanare), (16) Kichwa (cap. Amazonas), (17) Uitoto (cap. Putumayo), (18) Sikuaní (Cap. Medio Río Guaviare) y (19) Wayuu (Cap. Maicao). // En diciembre de 2015 el pueblo Emberá terminó la fase de definición del PSE unificado y su plan de acción. Ministerio del Interior. *Informe de cumplimiento del Plan de Salvaguarda para el pueblo Emberá*. (Enero de 2016). Pág. 1.

avances logrados con los pueblos Kokonuko, Yanakona y Tororoez, iniciaron la etapa de implementación de los referidos planes.

Adicionalmente, esta Sala coincide con la Defensoría del Pueblo en que los PSE no respondieron ni siquiera a los mínimos asuntos relacionados con el desplazamiento forzado, ya que muchas de las entidades que participaron de estos escenarios y asumieron la concertación, no analizaron previamente todos los elementos necesarios para el diseño y la ejecución de la política pública. Por lo cual, buena parte de la respuesta quedó en formalismos que dilatan indefinidamente su situación de vulnerabilidad.¹⁴²

Para ilustrar este incumplimiento, la Defensoría del Pueblo expuso en detalle la respuesta a los PSE formulados para la población indígena que habita en el departamento de Casanare.¹⁴³ Solo en el caso del Resguardo Caño Mochuelo, de las 131 propuestas presentadas por la población, el 55,7% obtuvo alguna respuesta formal, mientras que apenas el 9,2% tuvo una respuesta efectiva al planteamiento comunitario. En el caso del Resguardo Chaparral-Barronegro, el nivel de respuesta fue menor a pesar de que el pueblo U'wa había logrado desarrollar las propuestas con un mayor nivel de precisión y detalle. De las 152 propuestas planteadas, apenas se dio una respuesta formal al 30,9%, mientras que tan solo el 5,3% lograron obtener una respuesta efectiva.

Este incumplimiento además se comprueba por la falta de respuesta de las entidades estatales ante reivindicaciones específicas, señaló la Defensoría. En materia de justicia, por ejemplo, los pueblos han elevado peticiones en casos emblemáticos como el homicidio de la autoridad tradicional U'wa Álvaro Salón, el reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes, el desplazamiento forzado intra-resguardo de los Tsiripos, la recepción de población desplazada por el pueblo Wipiwí, el confinamiento de los pueblos Yaruro y Yamalaro, o la destrucción de la pista aérea de uso humanitario perteneciente al pueblo Sáliba, hechos todos ocurridos posteriormente al auto 004 de 2009.¹⁴⁴

Las organizaciones indígenas también han manifestado serias limitaciones respecto de los procesos de diseño, concertación y, principalmente, implementación de los propósitos establecidos en los documentos de diagnóstico. En sí mismos, para la Defensoría del Pueblo, estos instrumentos de planeación no han permitido articular una respuesta estatal adecuada para la atención y reparación de una serie de atropellos y vulneración de los derechos fundamentales en el marco del conflicto, ni tampoco han permitido acciones preventivas. Para ilustrar, los Planes de Salvaguarda en el Departamento de Casanare aunque han surtido los procesos de diagnóstico y concertación, los resultados prácticos en materia de implementación son deficientes, debido a dos factores interrelacionados, señaló la Defensoría:

¹⁴² Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al cumplimiento del auto 004 de 2009*. (2016).

¹⁴³ Defensoría del Pueblo. *Informe de evaluación de la implementación del auto 004 de 2009 en el departamento de Casanare*. (Enero 2015).

¹⁴⁴ *Ibidem*.

- Deficiencias en el diseño y producción de los Planes de Salvaguarda. Los tiempos para la construcción del documento de Plan de Salvaguarda fueron bastante limitados. En el caso del Reguardo Caño Mochuelo, el Ministerio del Interior dedicó solo 3 meses para la investigación de campo y para la sistematización y redacción. En estos términos temporales ni siquiera se logró la apropiación del significado de un Plan de Salvaguarda por parte de la población indígena. Resulta claro que los componentes de mayor coherencia programática fueron aquellos donde las comunidades ya han tenido un trabajo organizativo acumulado, como es el caso por las propuestas sobre educación, salud y soberanía alimentaria; pero otros componentes como el de derechos humanos, gobierno propio o enfoque de género resultaron muy amplios en sus planteamientos programáticos sin lograr definir criterios específicos de acción.

- Deficiencias en la concertación de medidas de atención y bajo cumplimiento a los compromisos pactados. Las entidades gubernamentales, en cabeza del Ministerio del Interior, iniciaron un proceso de concertación que arroja resultados bastante precarios, a juicio de la Defensoría. Lo que denotó cuatro deficiencias generales del proceso de concertación de los Planes de Salvaguarda: i) falta de acompañamiento a las comunidades en la elaboración de propuestas detalladas, ni garantía de recursos suficientes para la realización de estas labores; ii) inexistencia de coordinación interinstitucional previa para orientar la respuesta estatal hacia programas y proyectos con enfoque diferencial en el marco de la competencia de las diversas entidades gubernamentales; iii) carencia de metodologías para garantizar procesos de concertación integrales que den tratamiento a las totalidad de las solicitudes de la comunidad; 4) inexistencia de voluntad política para direccionar recursos institucionales y financieros, especialmente sobre asuntos estratégicos como las reivindicaciones sobre el derecho al territorio.

2). Estas diferencias entre el Gobierno Nacional y la población indígena se agravaron al momento de la concertación de las políticas públicas, por la continuidad de procedimientos inadecuados e inaccesibles para tales pueblos. Al respecto, esta Sala fue informada sobre algunos espacios en los cuales, los mismos no solo se reducían a la disputa de cuestiones logísticas u operativas, sino que se mostraban indiferentes frente a las necesidades y limitaciones que tienen los integrantes de los pueblos indígenas para dialogar con condiciones y garantías equiparables, en especial, aquellos que habitan al interior de los territorios.

De las medidas a consultar, se tuvo conocimiento que la población era informada parcialmente, a través de mecanismos que no respetan el marco del derecho a la consulta previa. Inclusive, se presentaron problemas de comunicación lingüística e inseguridad que limitaron la participación de las autoridades tradicionales y representantes en los diversos espacios.

Estas situaciones, en consecuencia, riñen con los principios decantados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, dicho tribunal ha precisado que los ejercicios consultivos son adecuados y accesibles cuando

estén de conformidad con las tradiciones de las comunidades étnicas, lo cual implica, entre otros aspectos: (i) respetar las formas indígenas de representación y decisión; (ii) ejecutar acciones que garanticen la diversidad lingüística; (iii) tener en cuenta las circunstancias nacionales y de las comunidades; y (iv) una dimensión temporal, que depende de las condiciones reales para la puesta en marcha de las medidas.¹⁴⁵

En el caso de los Planes de Salvaguarda quedó reducida al mismo procedimiento y técnica de consulta. En este sentido, si bien se estableció una ruta metodológica concertada, el Ministerio del Interior con todos los pueblos aplicó el mismo proceso, razón por la cual no se evidenció un enfoque diferencial, ni la diversidad a la que se hizo referencia en los distintos informes, al contrario, se alegó un irrespeto de los métodos, costumbres, procedimientos y tiempos tradicionales.

Esta falla para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas (CSMDL), también tuvo que ver con la falta de expedición de los protocolos de participación diferenciales, sin los cuales se hizo imposible superar muchas de las dificultades de representación a nivel territorial –como quedó demostrado con los ejercicios de las Mesas de Víctimas en los años 2013 y 2015¹⁴⁶– en especial, aquella relacionada con la falta de acciones que permitan mitigar la débil capacidad organizativa de varias comunidades, lo cual ha sido una demanda constante por parte de los pueblos indígenas.

3). Como consecuencia de lo anterior y de la ausencia de resultados concretos, que no redundan en el restablecimiento de los derechos, se ha acrecentado la sensación de desgaste al interior de las comunidades, al tiempo en que se ha deteriorado aún más la relación entre aquellos y el Estado.¹⁴⁷ Además, en la

¹⁴⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007) y *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012).

¹⁴⁶ CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 56. // En esta línea, la Federación Nacional de Personeros-FENALPER mencionó que la falta de implementación de un mecanismo de participación diferencial, así como la poca participación de las autoridades tradicionales en la elección, instalación y desarrollo de las Mesas para las Víctimas, dispuestas en la Resolución 388 de 2013, impidió la protección efectiva de sus derechos constitucionales. FENAPER. *Personerías y mesas municipales y distritales de participación efectiva de las víctimas. Un diagnóstico desde lo local*. (2015). Pág. 111. // En este aspecto, por su parte, la Unidad para las Víctimas ha explicado las dificultades que han tenido para la interlocución con las 5 organizaciones indígenas de orden nacional que hacen parte de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas-MPCPOI. En razón de lo anterior, la Unidad decidió construir protocolos regionales de participación. En el caso de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía colombiana-OPIAC, para finales de 2015, el protocolo ya se encontraba en revisión de la oficina jurídica. Con posterioridad, la Unidad no presentó avances en la materia. Unidad para las Víctimas. *Informe de seguimiento a los numerales 6 al 9 del auto 096 de 2015*. (2015). Pág. 11.

¹⁴⁷ Al respecto, esta Sala conoció de los siguientes casos: (i) el pueblo Sikuani requirió tres intentos para realizar la instalación del Plan de Salvaguarda ante la inasistencia de las instituciones del orden territorial. (ii) con el pueblo Jiw no participó un buen número de representantes de las instituciones convocadas, razón por la cual las autoridades Jiw decidieron aplazar el evento. (iii) con el Pueblo Kichwa, durante la socialización y ajustes al plan, no se contó con la participación de las entidades competentes, ni se pudo avanzar con la implementación y ejecución del Plan de Salvaguarda. // Adicionalmente, se informó que se han dado interrupciones de los acuerdos y las agendas concertadas entre autoridades indígenas y gubernamentales, ineficiencia en las dinámicas desarrolladas y métodos de interlocución no adecuados, lo cual ha implicado una dilación injustificada. Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013). Págs.44, 54. // Informes de seguimiento al auto 145 de 2013 presentados por los pueblos indígenas Sikuani, Jiw y Kichwa.

actualidad, estos ejercicios son excesivamente formales, y la poca participación de las entidades territoriales responsables y otras del orden nacional, ha llevado a que la definición e implementación de los programas y de la política pública, en general, se dificulten, pues no se logran materializar los acuerdos en el territorio.¹⁴⁸

Incluso, desde la perspectiva de los pueblos, no hay avances por la falta de poder de decisión de los representantes del Gobierno que asisten a las reuniones, quienes no salen de la oferta institucional vigente; son reiterativos los aplazamientos, lo cual resta continuidad a la acción; no hay soporte presupuestal ni planeación necesaria para su verdadera ejecución; así como el tiempo limitado que existe para lograr un acuerdo adecuado. Además, fue evidente que el desconocimiento por parte del Gobierno de los esfuerzos adelantados por los pueblos indígenas en la construcción de sus propuestas del Plan de Salvaguarda, deterioró aún más la relación entre éstos con el Estado.¹⁴⁹

Sumado a ello, continúa el temor de las autoridades, líderes y representantes de estos grupos para participar en escenarios de representación por las amenazas y señalamientos de actores armados no estatales; la falta de información completa, veraz e imparcial; dificultades de comunicación entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas que van desde diferencias lingüísticas; la ausencia de respuesta a solicitudes de apoyo que realizan las organizaciones que agrupan a la población étnica; y la limitada socialización al interior de las comunidades indígenas de los mecanismos a través de los cuales pueden hacer efectivo sus derechos.¹⁵⁰

(iii) Derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas.

A través del auto 004 la Corte, al encontrar que existían riesgos subyacentes y conexos a los distintos escenarios de conflicto armado que sistemáticamente se desenvolvían al interior de los territorios de los pueblos indígenas, protegió los derechos colectivos sobre los mismos. En aquella oportunidad, la Corte señaló que las confrontaciones que se presentaban (i.e. incursiones militares, presencia de actores ilegales, confrontaciones armadas, ocupación de lugares sagrados, instalación de bases militares sin consulta previa y MAP/MUSE), y procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto (i.e. despojo territorial o conflictos con colonos y campesinos, y el desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas), en su conjunto, eran situaciones que vulneraban el derecho fundamental de las comunidades étnicas al territorio.

¹⁴⁸ Para la Defensoría del Pueblo varios de los compromisos asumidos por las entidades públicas fueron de corto plazo y con impacto relativo frente a los elementos ordenados en el auto 004 de 2009. En el departamento de Magdalena, por ejemplo, los pueblos indígenas Kankuamo y Etta Enaka no contaron con apoyo territorial, ni el cumplimiento de los compromisos previos pactados. Cf. “*Encuentro Nacional de Formación de la Defensoría del Pueblo*”. (26 de abril de 2016), Paipa-Boyacá. // Inclusive, el Ministerio del Interior reconoció que con el pueblo Kokonuko, uno de los más avanzados en la consolidación del PSE, “*las instituciones se limitaron a presentar una oferta institucional sin ningún enfoque diferencial*”. Ministerio del Interior. *Informe de avances a los PSE de los pueblos indígenas Kokonuko y Totoroez*. (19 de abril de 2016). Pág. 12.

¹⁴⁹ Resguardo Caño Mochuelo, Wounaan y Gunadule. *Informes de seguimiento al auto 004 de 2009*. (2015). // Pueblo Kankuamo. *Informe de seguimiento al auto 114 de 2009*. (2016).

¹⁵⁰ CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Págs. 163.

En la actualidad, al contrario de mitigarse estos riesgos, la Sala observó que la concentración de contextos de violencia en los territorios indígenas, sumada a la falta de titulación y de desarrollo de actividades económicas a gran escala, agudizó la inseguridad sobre los mismos. Tal inseguridad fue advertida en una doble vía: a) De un lado, porque las iniciativas gubernamentales dirigidas al reconocimiento de las tierras, territorios y recursos naturales no avanzaron en términos de gradualidad y progresividad-*inseguridad jurídica*; y de otro lado, b) porque no se contrarrestó, con suficiente efectividad, las situaciones de riesgo que le han impedido a la población indígena utilizar, desarrollar y controlar con autonomía y gobernabilidad sus territorios-*inseguridad material*.

a) Inseguridad jurídica en los territorios indígenas.

Al respecto, esta Sala evaluó los resultados en materia de titulación de los territorios indígenas, y observó cómo en la actualidad, persiste un grave retraso en la adopción de las decisiones administrativas asociadas a la titulación de las tierras, en algunos casos tardando más de una o dos décadas, que sumado al abandono y despojo forzado que causa el desplazamiento, han agudizado varios conflictos territoriales, socio-económicos y ambientales que afectan el derecho de los pueblos indígenas a controlar autónomamente los predios que habitan.

Al respecto, esta Corporación coincide con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que, la inseguridad jurídica continúa siendo un factor que potencia la disputa territorial por parte de actores armados ilegales, el desarrollo de actividades económicas a gran escala lícitas o ilícitas, y el desplazamiento forzado y/o confinamiento de la población étnica.¹⁵¹ Es más, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos –CSMDL– ha señalado que la escasa titulación de los territorios es una causa significativa del despojo con fines económicos, así como la utilización de los territorios para el establecimiento de campamentos de grupos armados ilegales, la explotación inconsulta de los recursos naturales y, en especial, “*el aumento de actividades economías ilícitas y criminales*”.¹⁵²

En consecuencia, este Tribunal ha advertido los siguientes escenarios en torno a la titulación de los territorios étnicos, sin una solución efectiva por parte de las autoridades públicas responsables:

1). Conflictos recurrentes, notorios y prolongados entre integrantes de distintos pueblos indígenas y el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), por los escasos avances en la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas. En la medida que la falta de seguridad jurídica, a juicio de estos pueblos, sigue potenciando el despojo territorial y el desarrollo de proyectos económicos inconsultos.¹⁵³

¹⁵¹ CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 297-344.

¹⁵² CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 27-28.

¹⁵³ Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras. *Auto interlocutorio N° 142*. F. 37. Allegado a esta Corporación el 13 de julio de 2015. // Informes presentados por las organizaciones indígenas de orden nacional con ocasión de los autos 004 y 145.

Esta situación tiene su origen, como lo indicaron los órganos de control, en la alta informalidad de la tierra, la ausencia de claridad de los linderos y de la propiedad, la prolongada espera en los trámites de titulación del antiguo INCORA, la escasa respuesta del INCODER (en liquidación), y el estancamiento por los cambios institucionales recientes.¹⁵⁴

Lo anterior ha conllevado a una reclamación enérgica y constante de las comunidades indígenas que, en su interior, envuelve la preocupación por el desarrollo de proyectos de exploración y explotación inconsultos, el otorgamiento de licencias y concesiones en sitios sagrados, y conflictos por la conformación de otras figuras jurídicas de protección de la tierra (Ej. Zona de Reserva Campesina), o el traslape con parques o áreas protegidas.

En el marco del proceso de restitución de tierras del pueblo Awá, zona de Telembí, por ejemplo, se informó que esta población sufría fuertes afectaciones territoriales *“por la demora en la constitución del resguardo, cuya principal consecuencia es la presencia de terceros ocupantes que buscan, por medios legales e ilegales por igual, apropiarse poco a poco de porciones del territorio solicitado”*.¹⁵⁵ Asimismo, varios integrantes de comunidades indígenas que pertenecen al Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO indicaron a esta Sala que, a pesar de los esfuerzos por mantener y fortalecer su relación espiritual con las tierras y territorios que habitan, no logran un reconocimiento por parte del Gobierno Nacional.¹⁵⁶

2). Conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales por la ocupación, posesión, utilización y administración de los territorios, en los lugares donde la falta de reconocimiento jurídico y la persistencia del conflicto armado y la violencia generalizada, fomentan las prácticas de despojo y/o colonización de la propiedad colectiva.¹⁵⁷ Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al analizar el caso de Colombia, indicó que ante el interés de apropiación de tierras ancestrales no hay una *“respuesta enérgica del Estado orientada a proteger a los indígenas de hechos de violencia dirigidos a despojarles de su territorio”*.¹⁵⁸

A través de varios casos, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley-CSMDL- y la Defensoría del Pueblo señalaron cómo al ser estos territorios zonas abandonadas por el Estado, y en consecuencia, controladas por actores armados ilegales, se presentan diversas disputas con *“campesinos sin tierra o desplazados que se asientan en territorios abandonados por las comunidades étnicas, a raíz de los hechos de conflicto armado y violencia”*; terceros *“con titulación individual de predios que se traslapan con territorios*

¹⁵⁴ CSMDL. Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Págs. 19-22.

¹⁵⁵ Op. Cit.

¹⁵⁶ Autoridades Indígenas de Colombia-AICO. Informe de seguimiento al auto 145 de 2013. (2013).

¹⁵⁷ Aunque se advirtió a esta Sala casos de propietarios o poseedores de buena fe, comunidades indígenas como Arquía, Tanela, Cuti, Pescadito, Chidima y Eyaquera, comunicaron que parte significativa de sus territorios fueron apropiados de manera ilegal y violenta *“con la venia de los grupos armados ilegales”*. ONIC. Informe de la situación de los pueblos indígenas del norte de Chocó y la frontera con Panamá. (2013).

¹⁵⁸ CIDH. Informe verdad, justicia y reparación. (2013). Págs. 330-331.

colectivos”; entre indígenas y afrodescendientes por la titulación de los mismos; así como al interior de cada grupo étnico.¹⁵⁹

En el municipio de Unguía, por ejemplo, la Defensoría informó que los actores armados ilegales generan conflictos territoriales que posteriormente buscan solucionar. Acorde con esta entidad, *“las tensiones provocadas por las ocupaciones ilegales de poblaciones campesinas dentro del territorio indígena están siendo mediadas por las FARC-EP”*. Sin embargo, estas estructuras desconocen el reclamo de las autoridades tradicionales y los derechos a la autonomía y autogobierno al imponer sus decisiones a la comunidad. Incluso, este grupo armado *“ha impuesto como condición la construcción de la carretera que uniría el resguardo de Chidima con la vereda de Titiza y con la trocha que va hacia el corregimiento de Balboa en Unguía, centro de actividades económicas de esta zona. Lo anterior, es rechazado por la comunidad ya que la apertura de esta vía puede incrementar el poblamiento por parte de colonos”*.¹⁶⁰ Lo que a su vez ha generado amenazas de muerte y el desplazamiento para quienes se oponen a tales decisiones.

Otro caso que llama profundamente la atención de la Sala, por soportar un intenso conflicto territorial, y sin pronta solución, ha sido expuesto por la Defensoría del Pueblo y ocurre en la vereda Buenavista del corregimiento Nueva Esperanza, en el municipio de Barbacoas (Nariño). La disputa se da entre los Consejos Comunitarios Nueva Esperanza y Bajo Guelmambi y la comunidad indígena Awá del Resguardo de Tortugaña Telembí. Este conflicto, además, se ha visto agravado por la presencia de grupos armados ilegales, quienes cometen actos delictivos contra las comunidades de la zona, por el estímulo que para ellos representa el narcotráfico, el contrabando y la minería ilegal. Particularmente, para la Defensoría del Pueblo esta clase de conflictos *“no han sido abordados de manera adecuada por parte de las instituciones competentes, lo que ha implicado la continuidad de las controversias y permanencia de la vulneración de derechos”*. Lo anterior se observa, por un lado, en la medida que la población

¹⁵⁹ CSMDL. Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Págs. 27-28. // Para la Defensoría del Pueblo cada vez más y con mayor intensidad se presentan conflictos territoriales que no son abordados adecuadamente por las autoridades competentes, *“lo que ha implicado la continuidad de las controversias y la permanencia de la vulneración de derechos”*. // En esta línea, la Sala Especial conoció de varios casos en los que a pesar de la intervención administrativa, judicial y de composición interna, no se avanzó en la superación de los conflictos interétnicos, tal como ocurrió con: (i) La comunidad Awá del Resguardo de Tortugaña Telembí y los Consejos Comunitarios Nueva Esperanza y Bajo Guelmambi, en el municipio de Barbacoas-Nariño, (ii) El Resguardo Arquia-Kuna Tule y el Consejo Comunitario Cocomanguia, en el municipio de Unguía-Chocó, (iii) El Resguardo Embera Chidima y el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Todo, en el municipio de Acandí-Chocó, (iv) Indígenas Jiw (reubicados en el predio las Zaragozas) y la comunidad Sikuaní (Resguardo Caño Ovejas), en el municipio de Mapiripán-Meta, (v) El Consejo Comunitario del Guamal y el pueblo Embera Chamí del Resguardo Cañamomo Lomapieta, en el municipio de Supía-Caldas, (vi) Los clanes Epinayú Epiayú y Pushaina, en el municipio de Riohacha-La Guajira, y (vii) El Resguardo de la Laguna de Siberia (Nasa-Páez) y el pueblo Guambiano (Misak), en el municipio de Caldono-Cauca. // Unidad para las Víctimas. XIII informe de cumplimiento al auto 173 de 2012. (22 de abril de 2016). Págs. 22-23. // Comunidad de Taparalito. Escrito presentado a la Defensoría del Pueblo. Entregado a la Corte Constitucional en la visita a la región del Bajo San Juan (2016). // Cabildo Guambiano de Ovejas de Siberia. Trámite del proceso de legalización del resguardo. (12 de febrero de 2016). Págs. 1-91. // Defensoría del Pueblo. Informe de riesgo N° 005-16. (29 de enero de 2016). Págs. 25-26. // Defensoría del Pueblo-Regional de Caldas. Informe de seguimiento a la consulta previa en cumplimiento de la sentencia T-461 de 2014. (14 de agosto de 2015). // Defensoría del Pueblo. Informe sobre la situación de las comunidades negras/afro descendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos. (2016). Pág. 193.

¹⁶⁰ Defensoría del Pueblo. Informe de riesgo N° 005-16. (29 de enero de 2016). Pág. 9.

afro resultó beneficiaria de una acción de tutela que ordenó la titulación del territorio (Resolución N° 2803 de 2012), mientras que el Resguardo de Tortugaña Telembí fue focalizado en el trámite de restitución de tierras sobre el mismo predio. Y, aunque en la etapa administrativa de restitución y, en particular, en la fase judicial se han adelantado distintas actuaciones (vinculación del Consejo Comunitario y audiencias de conciliación, etc.), no existe una solución clara al respecto.¹⁶¹

3). Conflictos entre la población indígena y sectores empresariales (extractivos o agroindustriales) por el desarrollo de actividades económicas a gran escala, sobre todo cuando no se cumplen los requisitos legales para adelantar un ejercicio consultivo; se quebrantan los compromisos asumidos por el sector empresarial;¹⁶² se ejerce una influencia indebida “*no sólo sobre las autoridades locales y nacionales, sino sobre algunos representantes de grupos étnicos*”;¹⁶³ y tales actividades se realizan en predios donde se prevé restituir las tierras.¹⁶⁴

Esta situación incluso la advirtió la CIDH en su visita del año 2012, al ser informada de una estrecha relación entre “*la ocupación de territorios indígenas; el incremento de las violaciones de derechos humanos a través de la violencia armada, el desplazamiento forzado y el asesinato de personas indígenas; y el asentamiento de empresas extractivas*”.¹⁶⁵

También se indicaron otros conflictos relacionados con las tensiones entre los pueblos indígenas y los grandes propietarios, por las reivindicaciones sociales ligadas a la tierra, territorio y recursos naturales, como acontece en el departamento del Cauca o en el Putumayo, donde la práctica de despojo territorial es, presuntamente, utilizada por las empresas para omitir el derecho a la consulta previa y, como advirtió la Contraloría General de la República, “*declarar la imposibilidad de realizarlo y obtener así licencias para sus proyectos*”.¹⁶⁶

Es emblemática la situación reportada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– en el Catatumbo, donde la desmovilización de los

¹⁶¹ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre la situación de las comunidades negras/afro descendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (2016). Pág. 193.

¹⁶² ONIC. *Informe anual*. (2013). Pág. 17.

¹⁶³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-ACDH-. *Informe anual. Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia*. (2014). Pág. 19.

¹⁶⁴ Por ejemplo, la Sala fue informada de hechos sobre las comunidades indígenas que habitan en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá. // ACDH-. *Informe anual. Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia*. (2014). Pág. 9. // Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD-. *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (2014). Pág.11 // Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.5 // Asociación de Autoridades Indígenas Alto Predio Putumayo-ACILAPP. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

¹⁶⁵ Adicionalmente, la CIDH observó cuatro situaciones que fueron potenciadas por el conflicto armado: (i) el control de acceso a los recursos naturales por parte de actores armados; (ii) la expansión de la frontera agrícola, a través del establecimiento de cultivos de coca y la presión para la producción de agro combustibles; (iii) la concesión de territorios indígenas a empresas transnacionales con “*finances mineros o energéticos, utilizando el control armado para brindarles seguridad y garantías*” y (iv) la realización de obras de infraestructura, en particular vías de comunicación. CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Págs. 304-308.

¹⁶⁶ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág. 5. // ACILAPP. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*.

grupos paramilitares generó un rearme y consolidación de nuevos actores, como las Autodefensas Unidas del Norte de Santander Nueva Generación, a quienes se les responsabiliza de la prestación de servicios de seguridad a las empresas, cobro de extorsiones y despojo por intereses geoestratégicos definidos.¹⁶⁷

b) Inseguridad material en los territorios indígenas.

En esta materia, la Corte analizó los resultados de las acciones estatales encaminadas a la prevención, protección y restitución de los derechos territoriales, sobre aquellas comunidades étnicas que sufrieron daños y afectaciones con ocasión del conflicto armado, la violencia generalizada y sus factores conexos, vinculados y transversales; en la medida que la Corte Constitucional ordenó, en los autos 004 y 005 de 2009, la implementación de diferentes iniciativas para mitigar las situaciones de riesgo que impedían el goce efectivo de los territorios.

Una vez revisadas las pruebas presentadas por los órganos de control y la sociedad civil, esta Sala encuentra que en los territorios de los pueblos indígenas se siguen desarrollando actividades económicas lícitas e ilícitas, señaladas desde el auto 004 de 2009, en particular, en donde actualmente se concentran escenarios de conflicto armado y violencia generalizada. Lo anterior, ha derivado en restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales para estas comunidades.

Para la Comisión Interamericana de Derecho Humanos son precisamente los proyectos de infraestructura y explotación económica – que están ejecutándose o se están planeando -, asociados a la violencia por parte de actores armados, un gravísimo riesgo para la sobrevivencia de los grupos étnicos en Colombia.¹⁶⁸

Al, respecto la Corte Constitucional ha sido informada de daños y afectaciones territoriales asociadas a las actividades subsiguientes:

1). Plantación, transformación, transporte y expansión de cultivos de uso ilícito en territorios indígenas ubicados en la región pacífica y los departamentos de Guaviare, Meta, Putumayo y Caquetá, principalmente¹⁶⁹.

Sobre los territorios de estas comunidades, en consecuencia, los actores armados ilegales, han construido corredores estratégicos de salida de droga, zonas de cultivo y procesamiento, puertos y espacios fronterizos utilizados por dichos grupos, razón por la cual los pueblos indígenas sufren graves afectaciones territoriales, ambientales y comunitarias.¹⁷⁰

¹⁶⁷ PNUD. *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Pág. 11.

¹⁶⁸ CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 332.

¹⁶⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento de la situación de vulnerabilidad de las comunidades del pueblo Wounaan*. (25 de junio de 2015).

¹⁷⁰ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.5.

Acorde con la información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre los años 2010 al 2013, existió una expansión de la siembra de cultivos ilícitos de hoja de coca en territorios indígenas con presencia y control de actores armados ilegales.¹⁷¹ Según esta organización, en el año 2010 se dio un incremento del 3.5% en la utilización de los territorios indígenas, que para el año 2012 llegó a representar el 11% del total de áreas sembradas y en el 2013 el 13%, concentrándose en resguardos, Consejos Comunitarios y parques naturales como La Macarena, Paramillo y Nükak.¹⁷²

Los pueblos indígenas no sólo se han visto afectados por el aumento de cultivos de uso ilícito de coca y amapola, sino por el control territorial para el procesamiento, la salida y el establecimiento de campamentos y zonas de refugio de los grupos armados ilegales. Lo anterior ocurre en territorios de los pueblos indígenas Embera, Wounaan, Kuna-Tule, Eperara Siapidara, Nükak, Jiw, Sikuaní, Siona, Coreguaje, Kofán y Wayúu, según se informó a esta Corporación.¹⁷³

Además, la siembra de cultivos ilícitos ha elevado la disputa territorial entre los grupos armados al margen de la ley, lo que “*atenta contra la gobernabilidad y territorialidad de los pueblos indígenas (...) y aumenta su vulnerabilidad y niveles de riesgo*”.¹⁷⁴ En la región del Darién, por ejemplo, los pueblos Kuna Tule, Embera Katío, Embera Dobida y Embera Eyabida indican que, a la población se le presiona con la finalidad de mantener el control territorial, y en consecuencia, facilitar el tráfico de armas y narcóticos y la custodia de cultivos ilícitos en la zona.¹⁷⁵

2). La siembra de monocultivos, en particular, la expansión de la producción agroindustrial de la palma de aceite.

Los órganos de control y la sociedad civil explicaron a la Corte los efectos negativos de los monocultivos con fines agroalimentarios y de producción de biocombustibles, pues consideran que estas actividades, sin el debido respeto de las limitaciones legales y constitucionales, niegan la conservación de prácticas tradicionales y de áreas de importancia ecológica. En su sentir, la utilización de los suelos para implementar sistemas de producción a gran escala sin la adecuada vigilancia, está afectando fuentes hídricas por los residuos de los plaguicidas, una mayor fragilidad de los ecosistemas tradicionalmente habitados, y una pérdida de la capa orgánica, entre otras consecuencias.¹⁷⁶

¹⁷¹ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito-UNODC-. *Informe Colombia. Monitoreo de cultivos de droga*. (2011).

¹⁷² Verdad Abierta (8/8/2013). *Los cultivos de coca no cayeron tanto como dice el Gobierno*. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-cultivos-de-coca-si-cayeron-pero-no-tanto-45362>

¹⁷³ Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento de la situación de vulnerabilidad de las comunidades del pueblo Wounaan*. (25 de junio de 2015). // Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.5.

¹⁷⁴ PNUD. *Cauca. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Pág. 23

¹⁷⁵ ONIC. *Informe de la situación de los pueblos indígenas del norte de Chocó y la frontera con Panamá*. (2013). Pág.4

¹⁷⁶ Contraloría General de la República. *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. (2014). Pág. 289. // Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria*

También, de acuerdo con el el Observatorio por la Autonomía y los Derechos de los Pueblos Indígenas (ADPI), se insistió en los impactos de los proyectos de monocultivo de palma en comunidades indígenas ubicadas en los departamentos de Magdalena, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Amazonas, Guaviare, Arauca y Norte de Santander.¹⁷⁷

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, en el marco del análisis a las conflictividades que se desenvuelven a nivel territorial, expuso algunos casos emblemáticos. En la región del Catatumbo, por ejemplo, la expansión de los cultivos de palma aceitera tiene conexidad *“con la vulnerabilidad, inseguridad, exclusión y marginalización de los habitantes”*. Además, *“con posterioridad a la desmovilización del bloque Catatumbo de las Autodefensas Unidas de Colombia, personas naturales y jurídicas compraron masivamente fundos que habían sido abandonados en los años de la hegemonía paramilitar, en los que se expande el monocultivo de la palma”*¹⁷⁸ En el caso del departamento de Nariño, igualmente, se han exacerbado los conflictos medioambientales por la expansión de la producción agroindustrial de la palma de aceite.¹⁷⁹

3). Actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables legales e ilegales en territorios indígenas, con efectos devastadores para la conservación del medio ambiente y los modos de vida tradicionales de estas comunidades.¹⁸⁰

Sobre todo, la minería dificulta el mantenimiento de áreas de importancia ecológica y cultural; destruye lugares sagrados y de utilización tradicional; afecta a la población indígena en aislamiento voluntario e impide el restablecimiento de las estructuras socio-económicas de las personas que retornan.

Afirman los pueblos indígenas, la sociedad civil y la Contraloría General de la República que el impacto de las actividades económicas asociadas a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, es dramático cuando se realizan o controlan por parte de actores armados ilegales, pues no se cumple con el procedimiento de consulta previa o el mismo se lleva a cabo de manera inadecuada.

en el departamento de Chocó. (2014). Págs. 149. // PNUD. *Cauca, Nariño y Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (2014). Págs. 9, 33, 8, respectivamente.

¹⁷⁷ Observatorio ADPI. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2013. Disponible en: <http://observatorioadpi.org/>. Citado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág. 6.

¹⁷⁸ PNUD. *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Págs. 8-10

¹⁷⁹ PNUD. *Nariño. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Pág. 33.

¹⁸⁰ Contraloría General de la República. *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. (2013). Págs. 12, 204-207. // Contraloría General de la República. *Espacios vividos... territorios despojados*. (2014). Pág. 245. // PNUD. *Catatumbo y Cauca. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (2014). // Informes de seguimiento al auto 145 de 2013, presentados por ACILLAP, AICO, UNIPA, ASIC, CRIT y la ONIC, así como comunicados a la opinión pública realizados entre el 2014 y 2015. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 196 de 2014*. (2014). Pág. 9.

Algunos pueblos indígenas que habitan los departamentos de Nariño, Chocó, Amazonas, Magdalena, Casanare, Putumayo, Meta, Caquetá, Norte de Santander y Cauca señalaron esta situación. Los Awá, Uitoto, Siapidaara, U'wa, y organizaciones como ACILLAP, AICO, UNIPA, CRIT y la ONIC, por ejemplo, aseguraron que varias de las afectaciones territoriales se derivan de la explotación indiscriminada de los recursos naturales, particularmente aquella asociada a la minería.¹⁸¹ Sólo en el caso del pueblo Embera que habita los departamentos de Chocó, Risaralda, Caldas, Antioquia, Quindío, Cauca, Córdoba, Putumayo, Caquetá y Nariño, ha existido un fuerte interés por la posesión de estos territorios para la explotación de “*sus yacimientos de oro, carbón, plata, platino y sulfuros*”, según se ha informado a esta Sala.¹⁸²

Asimismo, varios pueblos y comunidades indígenas comunicaron a esta Sala el desarrollo de proyectos sin haberse adelantado procesos de consulta previa:

- El pueblo Arahuaco, del desarrollo de proyectos mineros y de infraestructura sobre sus sitios sagrados.¹⁸³
- El Cabildo Indígena de Monterrey (Kofán), de la perforación de pozos desde noviembre del 2012.¹⁸⁴
- El Pueblo Siona, de la exploración petrolera e instalación de plataformas.¹⁸⁵
- Los Resguardos Awá de Gran Rosario, Gran Sábalo, Hojal de la Turbia, por las actividades mineras.¹⁸⁶
- Los pueblos Kankuamo, Kokonuko y Camëntsá, por la explotación de recursos naturales y el desarrollo de proyectos de infraestructura.¹⁸⁷

En no pocas ocasiones, estas actividades se encuentran ligadas al control territorial que ejercen grupos armados ilegales. Si bien la reciente configuración del conflicto redujo el impacto de las actividades bélicas a lo largo y ancho del país, esto no contrarrestó de manera significativa los efectos devastadores del conflicto sobre las comunidades étnicas, ya que ahora tales actividades se concentran sobre determinados territorios indígenas, de manera acentuada en el corredor pacífico y en los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Antioquia y Córdoba.¹⁸⁸

Es más, los numerosos hechos reportados desde la sociedad civil evidenciaron una altísima densidad de estas acciones en los territorios de algunos pueblos declarados en riesgo de extinción física y cultural por esta Corte, como también lo observaron en 2015 la Defensoría del Pueblo y, en su conjunto, la Comisión

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.10.

¹⁸³ Confederación Indígena Tairona-CIT. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (Septiembre de 2013).

¹⁸⁴ ACIPAP. *Informe de seguimiento a la situación del pueblo Awá del Putumayo*. (6 de septiembre de 2013).

¹⁸⁵ Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Siona. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

¹⁸⁶ Pueblo Awá. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

¹⁸⁷ Pueblo Kankuamo, Kokonuko-Zona Centro y Pueblo Camëntsá del departamento de Putumayo. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (10 de septiembre de 2013).

¹⁸⁸ Informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos (2014-2016) // Reportes de la CDDHH-ONIC (2014-2016) // Informes de riesgo y notas de seguimiento de la Defensoría del Pueblo (2014-2016).

de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Étnicos, en el marco de su acompañamiento a las víctimas a nivel territorial.

Es así como, esta Corte desea reiterar las situaciones de riesgo en el marco del conflicto armado y la violencia generalizada, que conexas a la presión por el desarrollo de proyectos de economía lícita e ilícita en territorios colectivos, según informaron los órganos de control y la sociedad civil, afectaron de manera grave el goce efectivo de los derechos territoriales de las comunidades indígenas:

1). El aumento del porcentaje de comunidades, grupos y familias indígenas que se *desplazaron* forzosamente en el periodo 2010-2015, si ello se compara con los datos de población expulsada registrados al momento de emitir el auto 004, estos es, durante los años 2004-2009.

A pesar de la persistencia de algunas barreras para el registro que afectan a estos grupos, el desplazamiento de la población indígena pasó de representar un 3.41% del total de personas expulsadas en el periodo 2004-2009, a un 3.8% en el periodo 2010 al 2015.¹⁸⁹

Sobre todo, existió un considerable aumento de los hechos masivos en el corredor pacífico y en los departamentos de Putumayo, Antioquia y Córdoba. Para la Defensoría del Pueblo, el anterior contexto tiene relación con la concentración de escenarios de violencia en zonas de frontera con presencia significativa de población indígena.¹⁹⁰ Solamente en el 2013, la Defensoría encontró que el 63.4% de los actos de desplazamiento forzado en el país, se desarrollaron en la región pacífica y, tal y como pudieron comprobar los defensores comunitarios y asesores regionales, de cada 88 eventos masivos registrados, el 35% afectaba a población indígena de la zona.¹⁹¹ Según estimaciones de la ONIC y de CODHES, desde la emisión del auto 004 de 2009, han sido los pueblos indígenas Embera, Wounaan, Eperara Siapidaara, Awá, Nasa, Wayuu, Sikuni, Nükak y Jiw, quienes habitan esas zonas, los más afectados.¹⁹²

Los reportes presentados por los órganos de control y la sociedad civil, además, describieron los orígenes ligados al conflicto, las afectaciones recurrentes y la desatención por parte de las autoridades públicas para con la población indígena desplazada.¹⁹³ Su incremento, de esta manera, sigue asociado con las dinámicas de control y consolidación territorial por parte de actores armados ilegales en

¹⁸⁹ Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> , consultado el 07/junio/16.

¹⁹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento a las órdenes del auto 196 de 2014*. (2014). Pág. 25.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² CODHES. *Informe de seguimiento auto 004 de 2009 y otros*. (9 de septiembre de 2013). Págs. 66-73.

¹⁹³ CODHES. *La crisis humanitaria en Colombia persiste. El pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012*. (2013). Pág. 20. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento a las órdenes del auto 196 de 2014*. (2014). Págs. 6-27. // OCHA. *Reportes de desplazamientos masivos en Guapi y la zona rural de Caloto -Cauca, Medio Atrato, Bagadó y Litoral del San Juan-Chocó, Bajo San Juan-Valle del Cauca*. (2014-2015) // UNIPA. *Inminente riesgo de desplazamiento forzado*. (2013) // ONIC. *Informe anual*. (2013). Pág. 15.

zonas que resultan estratégicas para el desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas.¹⁹⁴

Entre el 2010 y 2011, por ejemplo, la Sala tuvo conocimiento de varios casos de desplazamiento forzado, tal como ocurrió con los pueblos indígenas Siapiadara (comunidades Tórtola y Boca de Víbora, Nariño)¹⁹⁵ y Wounaan (comunidades Nuevo Pitalito, Valledupar y Santa Rosa de Guayacán, Valle del Cauca).¹⁹⁶ Es más, según CODHES, en este periodo se desplazaron aproximadamente 6.157 indígenas, a raíz de la militarización de sus territorios y la fuerte presencia de grupos armados ilegales en la región pacífica del país.¹⁹⁷

Incluso, la información conocida por la Sala reveló que, entre el 2012 y 2013, la población indígena fue uno de los grupos más afectados por el desplazamiento forzado en Colombia. La misma Unidad para las Víctimas expuso esta situación, precisando las graves afectaciones sobre los derechos fundamentales de los pueblos Embera Katío y Zenú (de la Región del Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Norte y Nordeste de Antioquia y Urabá), Embera, Awá, Nasa y Eperara Siapidara (de la Región Pacífica), Embera (de la Región Central), Wayuu (de la Región Magdalena Medio, Santanderes y Caribe), y Jiw, Nükak y Awá (de la Región Sur).¹⁹⁸

A partir del 2014 y hasta la actualidad, producto de la presencia, control y disputa territorial entre distintos grupos armados ilegales, la Sala sigue conociendo casos de desplazamiento forzado o de población en riesgo inminente de ser desplazadas. El reposicionamiento de tales grupos, por ejemplo, a través de relevos en el control territorial o enfrentamientos por su dominio, como sucede con la salida de las FARC-EP de varias zonas del país, ha conllevado una disputa territorial entre los grupos armados ilegales que continúan en dichas regiones, y que en consecuencia, agrava la situación de las comunidades étnicas. Así, la Sala conoció de hechos sobre las siguientes poblaciones:

- Los Resguardos el Noventa y el Veinte, Chagadó y Chaquenendom Jurubirá Chorí, Catrú, Duvasa y Ancozón, Uradá Jiguamiandó, Jagual Río Chintadó, Salaquí, Pavaridó y Quiparadó (Chocó).¹⁹⁹
- Resguardo Pavasa Jella (Bajo Baudó-Chocó).²⁰⁰
- Comunidad indígena del Resguardo de Huellas (Caloto-Cauca).
- La comunidad de Chagadó, La Peña, Chaquenendó y la Villa (Medio Atrato-Chocó).²⁰¹
- Las comunidades indígenas asentadas en la Cuenca del Río Cacarica (Riosucio-Chocó).

¹⁹⁴ CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 320.

¹⁹⁵ Pueblo Siapidara. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

¹⁹⁶ Comunidades Wounaan del Valle del Cauca y Chocó. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

¹⁹⁷ CODHES. *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. (Marzo de 2012). Pág. 2.

¹⁹⁸ Unidad para las Víctimas. *Desplazamiento y Crisis Humanitaria: 2012-2013*. (Junio de 2014). Pág. 45.

¹⁹⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 196 de 2014*. (Noviembre de 2014). Pág. 27. // CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Marzo de 2015).

²⁰⁰ *Op. Cit.*

²⁰¹ OCHA. *Desplazamientos masivos*. (26 de febrero de 2014).

- Los Resguardos Gran Sábalo, Kuambí Yaslambí y Pingullo (frontera con Ecuador).²⁰²
- El Resguardo Awá Inda Sabaleta y las Comunidades Siapiadara Tórtola y Boca de Víbora (Nariño).
- Las comunidades indígenas La esperanza, Puerto Tomás, Alto Tumandó, Tassi, Sarú, Gengado y Puesto Indio (Alto Baudó-Chocó).²⁰³
- Familias Embera Chamí del Resguardo Cañamomo y Lomaprieta (Riosucio y Supía, Caldas).²⁰⁴
- Resguardo Indígena de Buenavista (Putumayo).²⁰⁵
- Comunidades Wounaan Nuevo Pitalito, Valledupar y Santa Rosa de Guayacán y Eperara Siapidaara (Valle del Cauca).²⁰⁶
- Comunidades Embera Eyabida y la Cristalina (Urrao, Antioquia).²⁰⁷
- Comunidades Wounaan (Litoral del San Juan-Chocó).²⁰⁸
- Población Embera, Wounaan, Quiparadó de Ordó, Jagual Guachal y Playa Bonita (Bajo Baudó-Chocó).²⁰⁹
- Comunidades indígenas de Bocas de León, Dominico, Geandó y Dondoño (Alto Baudó-Chocó).²¹⁰
- Resguardo Inga de Aponte (Nariño).²¹¹
- Resguardo Indígena Pichimá Quebrada (Litoral del San Juan-Chocó).²¹²
- Comunidad Wounaan del Cabildo Indígena Valledupar (Zona rural del municipio de Buenaventura-Valle del Cauca).²¹³

Finalmente, acorde con la información reportada por los órganos de control, la Sala encontró que el desconocimiento de las distintas modalidades de desplazamiento agudiza las dificultades que enfrentan la población para el registro y su posterior atención. No solo la omisión en los procedimientos o rutas a seguir, sino la recepción deficiente de la información, lleva a que los registros oficiales sigan dejando de lado desplazamientos interterritoriales, donde las comunidades, familias o individuos se desplazan de sus sitios habituales a otros lugares dentro de sus territorios o en zonas cercanas a los mismos, por cortos periodos, entre tanto tienen lugar las confrontaciones armadas, incursiones militares o controles por parte de los actores armados.²¹⁴

2). El incremento de *actos bélicos* en territorios de las comunidades indígenas, debido a la concentración del conflicto armado y la violencia en zonas de frontera con presencia significativa de población étnica, así como la disputa

²⁰² UNIPA. *Inminente riesgo de desplazamiento forzado*. (18 de marzo de 2013).

²⁰³ OCHA. *Desplazamientos masivos* (17 de octubre de 2014). // CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Diciembre de 2014).

²⁰⁴ CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Mayo de 2015).

²⁰⁵ Pueblo Siona. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

²⁰⁶ CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Junio de 2015).

²⁰⁷ Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 196 de 2014*. (Noviembre de 2014). // CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (15 de agosto de 2015).

²⁰⁸ OCHA. *Desplazamientos masivos*. (5 de abril de 2016).

²⁰⁹ OCHA. *Desplazamientos masivos*. (28 de abril de 2016).

²¹⁰ OCHA. *Emergencia por desplazamiento y confinamiento*. (3 de enero de 2016).

²¹¹ OCHA. *Emergencia en el Resguardo de Aponte*. (8 de febrero de 2016).

²¹² CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (14 de abril de 2016).

²¹³ OCHA. *Desplazamientos masivos*. (26 de junio de 2016).

²¹⁴ CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 65.

entre los distintos grupos armados por los territorios colectivos, ya sea por su posición militar estratégica o por intereses de economía ilegal e incluso legal²¹⁵.

Tomando como referencia general los datos registrados por la Unidad para las Víctimas, se encontró un sustancial aumento en el número de enfrentamientos, combates y atentados que se desarrollaron en estos territorios después de emitido el auto 004 de 2009. A saber, la Unidad registró 1767 casos desde 2010 a 2015, que en comparación con los 286 reportados durante 2004 a 2009, significó un incremento del 83.8% como consecuencia de estas acciones.²¹⁶ Resultados que se elevan si se comparan con las estadísticas de la ONIC y CODHES, quienes establecen que desde 2009 a 2013, incluyendo ataques a bienes indispensables para la supervivencia de los pueblos indígenas, serían 302 los hechos, en su mayoría colectivos, que los afectaron.²¹⁷

En este orden, de acuerdo con información de la Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz (CDDHH-ONIC) fueron precisamente los pueblos Awá, Nasa, Embera, Wounaan, Sikuani, Nükak, Jiwi, Wiwa, Zenú y Wayuu, ubicados en zonas donde se concentran las dinámicas del conflicto y la violencia, los grupos gravemente afectados por las confrontaciones.

No obstante, la sociedad civil comunicó a lo largo del seguimiento, que gran parte de los territorios y resguardos indígenas siguen siendo escenarios de altísimo riesgo como consecuencia de la manera cruenta como se los disputan los distintos grupos armados, ya sea por su posición estratégica o porque la presencia de las comunidades étnicas es vista frente a intereses de economía ilegal e incluso legal como obstáculo para sus propósitos. Para ilustrar, entre el 2010 y 2016, se informó de hechos como los siguientes:

Nasa: Presencia y rearme de grupos armados al margen de la ley y nuevas estructuras paramilitares, vinculados al negocio del narcotráfico y la minería ilegal, en consecuencia, se incrementó la violaciones a los DDHH y las infracciones al DIH.²¹⁸

Kokonuko: Señalamientos contra sus integrantes, amenazas, torturas a los líderes indígenas y desapariciones de sus miembros, al parecer, por parte de grupos armados ilegales que controlan su territorio.²¹⁹

²¹⁵ Al respecto, ver especialmente: CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y otros*. (2013). Pág.12.

²¹⁶ Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> , consultado el 07/junio/16.

²¹⁷ CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y otros*. (2013). Pág.12

²¹⁸ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Desafíos para la reintegración: Enfoques de género, edad y etnia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013. Segunda edición: 2014. Pág. 529. // PNUD. *Cauca. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. 8Diciembre de 2014). Pág. 10.

²¹⁹ Pueblo Kokonuko. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

Eperara Siapiadaara: Reclutamiento de los niños, niñas y adolescentes, señalamientos de pertenecer a grupos guerrilleros o delincuenciales, amenazas, hostigamientos permanentes y asesinato de sus líderes.²²⁰

Totoroez- Tontotuna: Enfrentamientos, interferencias a la libre movilidad por parte de grupos al margen de la ley, reclutamiento forzado de los menores de edad, señalamientos, ocupación indebida de bienes y tránsito de los grupos armados por los espacios de vida y sitios sagrados.²²¹

Siona: Enfrentamientos, hostigamientos, atentados, reclutamiento forzado y amenazas permanentes a los líderes indígenas (Ej. Buenavista, Santa Helena y Piñula Blanco).²²²

Zenú: Enfrentamientos entre las guerrillas y los grupos post-desmovilización, al parecer, por intereses económicos asociados a la explotación de recursos naturales, como el ferroníquel.²²³

Kankuamo: Zozobra por la presencia constante de integrantes de grupos armados ilegales que, en otras cosas, controlan la movilidad de personas, bienes y alimentos para la población de la zona.²²⁴

Chimila: Asesinato selectivo de docentes, desaparición de estudiantes, torturas, hostigamientos, humillaciones a la población e intimidación a los líderes. Además del permanente saqueo de sus cosechas y el robo de su ganado.²²⁵

Arahuaco: Un contexto generalizado de vulnerabilidad y riesgo de desplazamiento por la persistencia del conflicto armado y la violencia en sus territorios.²²⁶

Sobre todo, de la información reportada en el marco de los autos 174 de 2011 y 173 de 2012, la Corte Constitucional observó que, el impacto desproporcionado del conflicto armado en estas comunidades no se ha mitigado:

Awá: La densidad de la confrontación armada en el departamento de Nariño y su vínculo con actividades de siembra de cultivos ilícitos y narcotráfico, intensificó el impacto sobre esta población. Particularmente, en el municipio de Ricaurte, donde el 72% se identifica como indígena Awá, la Contraloría encontró uno de los mayores índices de enfrentamientos armados, reportándose 83 acciones bélicas sólo en el periodo 2010-2013. Inclusive, a esta Sala se

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ *Op. Cit.* // CODHES. *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. (2012). Pág. 28.

²²² *Ibidem*.

²²³ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.10.

²²⁴ Pueblo Kankuamo. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ *Op. cit.*

presentó información de casos puntuales (Ej. Resguardos Hojal de la Turbia, Nulpe Medio Alto Río San Juan, Maguí, Inda Sabaleta, Cuasabi y Paldubi).²²⁷

Jiw y Nükak: El departamento de Guaviare sigue siendo un eje central del conflicto en el sur oriente colombiano.²²⁸ Por ende, a la población indígena que resiste al desplazamiento o retorna, como integrantes Jiw del Resguardo Barranco Colorado y Barranco Ceiba – Laguna Araguato, “*les toca forzosamente compartir con las reglas que imparte el actor armado ilegal que opera en la región, al igual que los de la Fuerza Pública cuando ingresa en el sector*”. El cuadro de vulnerabilidad se asoció, por lo tanto, a la presencia de actores armados ilegales en sus territorios, la ocupación indebida de bienes y los enfrentamientos armados.²²⁹

3). Las *restricciones a la movilidad*, que suceden de manera masiva y sistemática, sobre las comunidades indígenas que optan por permanecer en sus territorios.

Lo anterior, debido a los escasos resultados de la respuesta estatal a favor de las comunidades que se han desplazado, así como los altos costos y esfuerzos que implica su movilidad. Cada vez más, como lo corroboró CODHES, se hace visible la tendencia de la población étnica a arraigarse y mantenerse en el territorio buscando alternativas diferentes al desplazamiento.²³⁰ Es más, a raíz del sistemático abandono del Estado a las comunidades que habitan los territorios más alejados y, por lo tanto, incomunicados, ellos han optado por resistirse a abandonar lo único que poseen, su territorio. Así, la Comisión de Seguimiento a los Decretos Ley Étnicos constató que estos grupos “*en sus territorios no cuentan con el análisis apropiado respecto de los efectos que produce [la restricción a la movilidad] en su autonomía, identidad cultural, seguridad alimentaria y necesidades vitales de subsistencia*”.²³¹

Desde el 2010 esta Sala ha sido informada de diferentes eventos de restricción a la movilidad o asociados a la misma, sobre varios pueblos y comunidades que sobreviven en medio del fuego cruzado y de intereses socio-económicos conexos al conflicto y la violencia generalizada. Tales reportes reflejan una resistencia al desplazamiento en respuesta a la militarización, las confrontaciones armadas y el uso de minas antipersona; y una expresión de defensa y de autoprotección ante la falta de respuesta efectiva por parte de las autoridades públicas dentro y fuera de los territorios.

En primer lugar, varios casos que conoció la Sala estuvieron relacionados con afectaciones a los territorios indígenas ocasionadas por enfrentamientos entre actores armados, así como por la expansión de actividades económicas lícitas o ilícitas que intensificaron los controles sobre esta población. De tales casos

²²⁷ CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Junio de 2015). // UNIPA. *Comunicado a la opinión pública Nacional e internacional N° 002*. (17 de junio de 2015).

²²⁸ CODHES. *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. (Marzo de 2012). Pág. 20.

²²⁹ Pueblos indígenas Jiw y Nükak. *Informe de seguimiento al auto 173 de 2012*. (29 de julio de 2015).

²³⁰ CODHES. *La crisis humanitaria en Colombia persiste. El pacífico en disputa*. (2013). Pág. 20.

²³¹ CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 153.

reportados, se advirtieron actos de violencia y ataques indiscriminados por la presencia y actividades de dichos actores armados²³².

En segundo lugar, esta Corporación fue informada de *confrontaciones armadas* en los territorios indígenas que obligaron a la población a confinarse. Estos hechos desembocaron en la agudización de su crisis humanitaria, debido al deterioro de su autonomía alimentaria y el desabastecimiento de medicamentos, bienes y servicios básicos. Además, esta población no podía salir del territorio para acceder a la prestación de servicios de salud, ni trasladar a los menores a las escuelas o a los mayores hasta los sitios sagrados.²³³

En tercer lugar, a la Sala se reportó restricciones a la movilidad asociadas a la utilización de *minas antipersona* por parte de actores armados al margen de la ley, como estrategia de control territorial. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informó que varios pueblos indígenas estaban siendo afectados por la siembra de minas en sus territorios, lo que limitaba sus actividades diarias de sustento, tales como la pesca, recolección de alimentos y caza.²³⁴

Sobre todo, en el periodo 2010-2016, la Defensoría del Pueblo emitió numerosos informes de riesgo y de eminencia, exhortando a diferentes organismos e instituciones del Gobierno Nacional y territorial, para que pusiera en marcha un plan de contingencia o se adoptaran medidas de atención, prevención y protección, y con ello evitar su repetición, como en los siguientes casos:

Pueblo Wayúu (Alta Guajira): Rancherías Ishuara, Ishorú, Burro Muerto y Santa Cruz y comunidades que habitan los corregimientos de Nazareth,

²³² (i) El Resguardo Awá de Magüí en la zona rural del municipio de Ricaurte-Nariño, (ii) El Resguardo Eperara Siapiadara de San Francisco de Guanguí en Timbiquí-Cauca, (iii) La Comunidad Wounaan Juim Phubbur de la Cuenca del Río Cacarica, (iv) Las Comunidades Zenú de la zona rural del municipio de Cáceres-Antioquia, (v) La Comunidad Embera Katío de los municipios de Tierralta y Valencia-Córdoba, (vi) Los Resguardos Jiw Mocuare, Barranco Colorado y Barranco Ceiba en los departamentos de Meta y Guaviare, y (vii) Las Comunidades Chagadó, Chaquenendó, Las Pavas, Pomparradó y Bebaracito en el Medio Atrato Chocoano. Para OCHA y la Fundación Ideas Para la Paz son los departamentos de Nariño, Cauca, Chocó, Antioquia, Putumayo, Caquetá, Arauca y Norte de Santander donde se concentra las dinámicas actuales del conflicto. ONIC. *Informe anual 2013*. Pág. 5. // ONIC. *Informe anual 2014*. Pág. 3. // OCHA. *Informe trimestral: 1 enero – 31 de marzo de 2015*. Pág. 1.

²³³ (i) Embera Catrú, Duvasa y Ancosó del municipio de Alto Baudó-Chocó; (ii) Uitoto y Siona del departamento de Putumayo; (iii) Wounaan Nonam del Litoral del San Juan-Chocó y la zona rural del municipio de Buenaventura-Valle; (iv) Tule, Embera Eyavida y Dovidá de los Resguardos de Tanela, Cuti, Eyákera en los municipios de Unguía y Acandí-Chocó; (v) Embera de los Resguardos La Raya, Perancho y Peranchito en la Cuenca del Río Cacarica; (vi) Eperara Siapidara del Resguardo Calle Santa Rosa en el municipio de Timbiquí, Cauca y de las comunidades Morrito, San Juan Pampón, Casa Grande, Tórtula, San Miguel, Boca de Víbora, Santa Rosa, San Agustín, Angostura, Aguaclearita, Peña Tigre, San Francisco, Playón, Páramo, Chonaara, Ipi Euha y (vii) Awá de las comunidades Nulpe Medio Alto Río San Juan, Gran Sábalo y Quejuambi Feliciano e incluso no contactadas en el departamento de Nariño. Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 196 de 2014*. (10 de noviembre de 2014).

²³⁴ (i) Nasa ubicados en el departamento del Cauca; (ii) Hitnü de los asentamientos Las Vegas, Monogarra, Providencia y Trapiche y Sikuaní de la comunidad Iguanitos en el departamento de Arauca; (iii) Embera Dobida, Embera Eyabidida y Tule de la zona norte del Chocó y el Resguardo Puerto Pizarro en el Litoral del San Juan; (iv) Nükak del departamento de Guaviare; y (v) Siona y Awá de los departamentos de Nariño y Putumayo, en especial, las comunidades indígenas de San Miguel.

Misimائي, Puerto Estella, Warepaa, Lanapa y Punta Espada (Uribí)²³⁵; y grupos asentados y dispersos de Mingueo, Río Ancho y Palomino, y sobre la troncal Caribe (Dibulla)²³⁶.

Pueblos Sikuni y Piapoco (Meta, Guainía y Vichada): (i) Resguardos Wacoyo, Corozal Tapaojo, El Tigre, Unuma Meta, Iwiwi, Awaliba, Domo Planas, Vencedor Piriri y Wallianay (Puerto Gaitán-Meta) y el Turpial-La Victoria, (Puerto López-Meta)²³⁷; (ii) Resguardos Pueblo Nuevo-Laguna Colorada, Minitas-Mirolindo, Chigüiro y Murciélagos Altamira (Barranco Minas-Guainía)²³⁸ y (iii) Resguardos Caños Cuna Tsepajivowarracaña, Caño Cavasi, Saracure y Río Cadá, Cali-Barranquilla, Chocón, Flores Sombra, Río Siare, Guaco Alto y Bajo, Carpintero-Palomas y Concordia (Cumaribo-Vichada)²³⁹.

Pueblo Wounaan (Chocó): (i) Resguardos Unión Chocó, San Cristóbal, Togorama, Tiosiidio, Santa María, Pangala, Río Taparal, Río Pichima, Puado, Matarela, Lerma, Terdo, Papayo, Nuevo Pitalito, Docordó, Balsalito, Cabeceras o Puerto Pizarro y Buenavista (Itzmina); (ii) Peñas del Olvido (Medio San Juan); (iii) Sanandocito, Sabanalarga, Taparo y Río Garrapatas (Sipí)²⁴⁰; (iv) Resguardos Santa Marta de Curiche, Guayabal de Apartadó y Nussi Purru (Juradó); (v) Ríos Valle, Borroboro y Posamansa, Villanueva y Juna (Bahía Solano); (vi) Ríos Nuquí, Panguí, Jurubida y Chori (Nuquí)²⁴¹ y (vii) Resguardos Duraó, Chapie Medio, Chagpién Tordo, Santa María de Pángala,

²³⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 020-2014*. Bogotá D.C. // Frente al pueblo Wayuu en Uribí (La Guajira), la Defensoría especificó que “*de no tomarse las medidas de protección y prevención requeridas, las familias apalashi Wayúu que realizan sus actividades tradicionales en las playas en donde se refiere aparecieron los alijos de cocaína, puedan ser víctimas de graves hechos de violencia*”.

²³⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 018-2013*. Bogotá D.C. // Las afectaciones producto de las restricciones a la movilidad estuvieron asociadas con intimidaciones recurrentes por parte de actores armados ilegales, tránsito de sustancias estupefacientes e imposibilidad de moverse por todo el territorio.

²³⁷ Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 006-2012 y 019-2016*. Bogotá D.C. // Existe una disputa por el control territorial por parte de grupos armados ilegales, y al parecer, de empresas petroleras, de biocombustibles y agrícolas que buscan explotar la altillanura, lo que ha causado represiones en las poblaciones indígenas, amenazas contra su vida y restricciones a la movilidad.

²³⁸ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 022-2012*. Bogotá D.C. // La presencia de grupos armados ilegales como las FARC-EP, indicó la Defensoría, afecta la autonomía territorial de los pueblos indígenas, su identidad y gobierno propio, pues mediante formas de control y restricciones a la movilidad, se limita el desarrollo de actividades tradicionales como la caza y pesca. Lo anterior, agrava la situación social de los pueblos indígenas de tal manera, que los mismos se ven obligados a sembrar cultivos de uso ilícito y pertenecer a las filas del algún grupo armado, con la sola finalidad de subsistir.

²³⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 018-2010*. Bogotá D.C. // La Defensoría fue enfática al indicar que “*la restricción a la libertad de circulación impuesta por los grupos armados, provoca el aislamiento y el confinamiento de las comunidades, que ven disminuida la posibilidad de acceder a los alimentos, medicinas y atención en salud*”. Otro factor que agrava la situación de confinamiento es la siembra de minas antipersona o artefactos explosivos improvisados con el fin de contener el avance de la fuerza pública, principalmente.

²⁴⁰ Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 019-2010 y 027-2015*. Bogotá D.C. // Según lo expresado por la Defensoría, “*en el área rural de estos tres municipios (...) se establecieron fuertes restricciones a la movilidad de la población civil, mediante el control de ingreso y salida de personas, con el objetivo de utilizar a las comunidades como escudos humanos durante los enfrentamientos*”. Además, para evitar los señalamientos como colaboradores de grupos armados ilegales que operan en la zona, las comunidades indígenas evitan movilizarse por zonas controladas armadamente, lo que ha limitado significativamente sus actividades de trabajo y de recolección de frutos y caza.

²⁴¹ Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 014-2013 y 020 de 2016*. Bogotá D.C. // Para el caso de las comunidades indígenas de estos tres municipios chocóanos, “*se han dado fenómenos de confinamiento debido a la presencia de grupos armados y la decisión de algunas de no volver a desplazarse*”, que se agravan con el fuerte oleaje marítimo, las temporadas de mareta y la inexistencia de vías terrestres.

Estrella Pángala, Taparalito, Loma Alta, Guaimia, San José, Nuevo Pitalito, Burojón, San Bernardo y San Antonio de Togoromá (Litoral San Juan)²⁴².

Pueblo Zenú (Antioquia y Córdoba): (i) Resguardos Pablo Muera, Zenú Jala, la 18, la Raya, las Vegas, Playa Guinea y San Antonio (Zaragoza-Antioquia)²⁴³; (ii) Resguardo Zenú del Alto San Jorge (en proceso de reconocimiento) compuesto por los cabildos: Zenú Nueva Ilusión en el corregimiento Doradas, Xinitabé en la vereda San Juan, Piedras Vivas en la cabecera urbana de Uré, Nueva Ilusión en el corregimiento de Versalles y Boca de Uré en el corregimiento del mismo nombre (San José de Uré-Córdoba)²⁴⁴ y (iii) Cabildo Zenú del Alto San Jorge y las comunidades La Meta Territorial y San Antonio (Montelíbano y Puerto Libertador-Córdoba).²⁴⁵

Pueblo Awá (Nariño): (i) Resguardos La Brava, Hojal, la Turbia, Piguambí Palangana, Pulgande, Campoalegre, Gran Rosario, Piedra Sellada, Chinguirito Mira e Inda Sabaleta (Tumaco)²⁴⁶ y (ii) Resguardos Piedra Verde y Tortugaña – Telembí y corregimiento Buenavista, especialmente, las veredas El Peje, Jaboncillo, Tinajillas y El Descanso (Barbacoas)²⁴⁷.

Pueblo Embera Chamí (Risaralda): Resguardo Embera Chamí Unificado del Río San Juan, puntualmente las comunidades Alto Humaca, Cundumí, Bajo San Juan, Bacorí Palmar y Tambo regadero de la zona uno; Cimilitó, La Loma y Alto Baraquirura de la zona dos; Gete Pital, Angosturas, Waisur, Arenales y Santa Rita de la zona tres y Bichubara, Iumadé, Guayabal, Sinaí y Marruecos de la zona cuatro del resguardo (Mistrató y Pueblo Rico).²⁴⁸

²⁴² Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo Inminente No. 010-2010, 001-2013 y 017-2016*. Bogotá D.C. // Este municipio ha sido objeto de alerta de riesgo debido a la alta exposición de la población indígena a minas antipersona y artefactos explosivos instalados por grupos al margen de la ley, los cuales generan restricciones a la movilidad y afectan la realización de actividades cotidianas.

²⁴³ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 002-2012*. Bogotá D.C. // La restricción a la movilidad del pueblo Zenú se caracteriza por la estigmatización, los señalamientos y las amenazas de los grupos armados ilegales contra los líderes indígenas y las organizaciones sociales que se oponen al modelo económico y político que se quiere instaurar en la subregión, pues rechazan la explotación minera en sus territorios.

²⁴⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 007-2014*. Bogotá D.C. // Se han realizado llamadas telefónicas amenazantes a los líderes de los cabildos por parte de los integrantes del grupo armado ilegal autodenominado Los Urabeños, quienes también han restringido la movilidad de dichos dirigentes indígenas, pues los señalan de llevar información a las autoridades públicas, por sus frecuentes salidas al municipio a realizar gestiones institucionales.

²⁴⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 015-2013 e Informes de Riesgo Inminente No. 034-2014, 016-2015 y 030-2016*. Bogotá D.C. // Al igual que en el municipio de Zaragoza (Antioquia), el riesgo es más elevado para los líderes de las comunidades descritas, quienes se oponen a que los diferentes grupos armados ilegales consoliden su dominio sobre el territorio y amedrenten a la población indígena, a través de controles poblacionales en la zona como horarios de ingreso y salida y restricciones a la libre circulación.

²⁴⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 027-2012*. Bogotá D.C. // Situación de alta vulnerabilidad debido a “la ocupación de territorios colectivos y ancestrales, la instalación de minas antipersona, la utilización de artefactos explosivos no convencionales, la ocupación de bienes protegidos, las restricciones a la movilización, las prohibiciones para realizar faenas de siembra, caza y pesca, el abandono de los sitios de culto y la imposibilidad de recolección de las plantas medicinales”.

²⁴⁷ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 030-2014*. Bogotá D.C. // Se vienen presentando retenes ilegales y controles por personas armadas, quienes además amenazan de muerte a líderes indígenas. Estos actores ilegales realizan retenciones arbitrarias y en casos extremos, asesinan a autoridades o representantes de las comunidades, como forma de control sobre la población indígena.

²⁴⁸ Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 002-2013, 014-2014 y 026-2016*. Bogotá D.C. // Se describe el riesgo de restricción a la movilidad de la siguiente manera: “[M]iembros de los grupos armados ilegales acceden a los asentamientos indígenas y sacan las familias de sus viviendas obligándolos a dormir en otras casas de la comunidad para hacer uso de [las mismas] para la alimentación y el descanso de sus hombres en ocasiones por varios días. Esta modalidad de confinamiento ha desembocado en una compleja situación de

Pueblos Kofán, Awá y Siona (Putumayo): (i) Resguardo Yarinal San Marcelio del Pueblo Kofán, Resguardo Kofán Campoalegre y población indígena de los Cabildos Awá Monterrey y Awá La Raya (San Miguel); (ii) Cabildo Alto Comboy del Pueblo Awá (Valle del Guamuez)²⁴⁹ y (iii) Resguardos Buenavista, Santa Elena, Santa Cruz, Piñuña Blanco y Sitara (Puerto Asís).²⁵⁰

Pueblo Embera Katío (Antioquia y Córdoba): (i) Resguardos Ibudó Las Playas (Apartadó–Antioquia), Embera Katío Dokerazavi del corregimiento de Currulao (Turbo–Antioquia) y Jaidukamá (Ituango–Antioquia)²⁵¹ y (ii) Resguardo Quebrada Cañaveral (Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré–Córdoba)²⁵².

Pueblos Hitnü, Makaguán, Sikuani y U'wa (Arauca): (i) Resguardo Cuiloto Marrero del Pueblo Hitnü (Puerto Rondón), (ii) Resguardos Matecandela, El Zamuro y el Resguardo Unido de San José de Lipa del Pueblo Hitnü (Arauca), (iii) Resguardos Cusay – La Colorada y Laguna Tranquila de los Pueblos Makaguán y U'wa (Fortul) y (iv) Resguardos El Vigía y Cajaros Bayoneros de los Pueblos Makaguán y Sikuani (Araucita).²⁵³

Pueblo Wipijiwi (Casanare): Comunidad El Merey en el resguardo Caño Mochuelo (Paz de Ariporo y Hato Corozal)²⁵⁴.

riesgo de las familias indígenas, en particular niños y niñas que podrían hallar material bélico sin explotar en sus viviendas o alrededor de ellas". Además, para mayor control de las comunidades, los grupos al margen de la ley ubican personas armadas encapuchadas en los caminos de salida hacia la cabecera municipal, restringiendo la movilidad de dicho pueblo indígena e instalan minas antipersona en los senderos comunitarios, lo que impide la realización de labores de pesca, caza y recolección de frutos silvestres.

²⁴⁹ Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 013-2010 y 028-2013*. Bogotá D.C. // En el municipio de San Miguel, grupos al margen de la ley desconocen la autonomía de las comunidades indígenas, involucrando a sus pobladores en la confrontación armada. Además presionan a la población para que se oponga a los programas de asistencia social como Familias en Acción y Red Juntos. A quienes se vinculan a dichos programas, se les imponen restricciones para la movilidad y se les amenaza con declararlos "objetivo militar". Por otro lado, en el municipio del Valle del Guamuez han circulado panfletos amenazantes anunciando un plan pistola, prohibiendo la libre circulación a partir de las ocho de la noche en todo el municipio.

²⁵⁰ Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 008-2010 y 008-2016 y de Riesgo Inminente No. 009-2013*. Bogotá D.C. // Los indígenas del Pueblo Siona ven afectada su movilidad debido a la siembra indiscriminada de artefactos explosivos no convencionales y minas antipersona. Esta actividad la realizan con la finalidad de resguardar y restringir el acceso a zonas estratégicas, al mismo tiempo que evitan la erradicación manual de cultivos de uso ilícito y los operativos militares. Con estas acciones se obliga a las comunidades a estar restringidas, lo cual afecta "su tránsito por caminos y trochas que los comunican con sus parcelas, lugares de pesca y caza, llegando al extremo de impedir el acceso a los centros educativos rurales y, limitando el ejercicio de reuniones en casetas comunales y escenarios de recreación".

²⁵¹ Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 011-2012 y 022-2014*. Bogotá D.C. // Se observó la utilización de formas ilícitas de control como la restricción a la movilidad, que se evidencia en dos situaciones puntuales: (i) Los pobladores indígenas son sometidos a señalamientos y estigmatizaciones, lo que les genera temor de ser objeto de represalias y por ende, se abstienen de movilizarse por la zona; y (ii) la existencia de minas antipersona en los territorios ancestrales que ocasiona restricciones a la libre circulación ante el temor de los indígenas de caer en un campo minado.

²⁵² Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 015-2013 y de Riesgo Inminente No. 007-2014 y 030-2016*. Bogotá D.C. // Los actores armados toman medidas de restricción a la libre circulación como la implementación de dispositivos de vigilancia y controles desplegados de manera ilegal.

²⁵³ Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 020-2011, 029 de 2014 y 036 de 2014*. Bogotá D.C. // Las minas antipersona, municiones sin explotar y armas abandonadas representan una grave amenaza para las comunidades indígenas, lo que limita la libre movilidad y el desarrollo de actividades cotidianas.

²⁵⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 003-2016*. Bogotá D.C. // En el territorio indígena de los municipios de Paz de Ariporo y Hato Corozal, "existe el riesgo de confinamiento y desplazamiento masivos de población indígena", debido a la presencia de actores armados autodenominados "Libertadores del

Pueblo Eperara Siapidaara (Cauca): Comunidad Indígena Emberá Eperara Siapidara en el corregimiento de Bella Vista (Guapí) y Resguardos indígenas de San Miguel de Infí y Guanguí (Timbiquí)²⁵⁵.

Pueblo Nükak (Guaviare): (i) Resguardos La Asunción, Cerro Cocuy, Santa Cruz, Morichal Viejo, el Gran Resguardo del Río Inírida, Caño Danta y Santa Rosa y Comunidades El Remanso, Puerto Popuña y Puerto Cumare (El Retorno) y (ii) Resguardo La Yuquera y Comunidades Nueva Reforma y El Itilla (Calamar).²⁵⁶

Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional frente a los derechos étnico-territoriales

a) Frente a la inseguridad jurídica, un bloqueo institucional.

En cuanto a la situación de inseguridad jurídica de los territorios indígenas, a partir de los informes anuales de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos –CSMDL–, la Corte Constitucional observa un profundo *bloqueo institucional*, dado que el INCODER (en liquidación) no contó con la capacidad institucional²⁵⁷ ni la asignación de recursos²⁵⁸ para avanzar de manera continua y progresiva en la definición de la situación jurídica de las solicitudes de formalización de territorios indígenas, en especial, de aquellos casos donde la inseguridad territorial resulta asociada con factores de riesgo conexos y vinculados al conflicto armado y la violencia generalizada.

Vichada” y “*Bloque Meta*”, que utilizan los ríos para transportar estupefacientes y armas, así como para establecer laboratorios móviles y campamentos para las personas vinculadas a dichas organizaciones ilegales.

²⁵⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 017-2010*. Bogotá D.C. // La presencia de grupos armados ilegales genera enfrentamientos armados con interposición de la población civil, confinamientos y restricciones a la movilidad de las personas y bienes, como también, desplazamientos gota a gota.

²⁵⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 012-2012*. Bogotá D.C. // Se ha establecido que “*la guerrilla de las FARC, utiliza los territorios indígenas (...) para transitar y evadir encuentros con la fuerza pública; a su paso, someten a las comunidades, ubicadas en las zonas más apartadas y carentes de apoyo y asistencia estatal, a estrategias de control social relacionadas con imposiciones y severas restricciones para el libre tránsito dentro del territorio o para sus traslados hacia las cabeceras municipales*”.

²⁵⁷ La CSMDL ha señalado los siguientes obstáculos administrativos: (i) la falta de implementación del “*sistema de información de los procesos de legalización de territorios*”; (ii) la poca planeación interna para el avance de los casos (definición de planes de trabajo y cronogramas, entre otros aspectos); (iii) la desactualización de los procesos administrativos para la legalización de los territorios; (iv) la actuación descoordinada del INCODER con otras entidades que participan de los trámites de formalización (Ministerios del Interior y del Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible, y el IGAC); (v) la escasa asistencia técnica y asesoría a las comunidades, por ejemplo, para la selección de predios y, particularmente, (vi) la falta de “*unificación de los criterios de priorización para la legalización de territorios*”. CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 36-40.

²⁵⁸ Con relación a la planeación presupuestal, la CSMDL puntualizó las siguientes situaciones: (i) la ineficiencia en el manejo de los recursos, en particular, por la solicitud de nuevas inversiones para trabajos ya realizados; (ii) “*el 68% de los recursos para legalización se van en el proceso administrativo y sólo el 32% se invierte en la compra de tierras*”; (iii) “*el 79.3% de [los] recursos fueron destinados para cumplir los compromisos del gobierno*”, derivados de la movilización social, dejando de lado otras obligaciones fijadas legal y constitucionalmente; (iv) “*la inversión de recursos para comunidades negras ha sido significativamente menor y (...) variable*”; y (v) “*la Agencia Nacional de Tierras que se hará cargo de este tema no contará*” con los recursos esperados. CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 29-36.

Este escenario de inoperancia administrativa por parte del INCODER refleja una respuesta estatal insuficiente frente a las obligaciones constitucionales y legales, en los siguientes términos:

1) Escasos resultados en la priorización y culminación de los procesos de titulación de los resguardos de los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado, como lo estipulada en el artículo 57 del Decreto 4633 de 2011. Dicho de otro modo, se incumplió con el término de seis (6) meses, fijado en el citado decreto, para dar respuesta a las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas, en los que se identifican daños y afectaciones asociados al conflicto.

En el informe de respuesta al auto 026 de 2013, el entonces INCODER explicó que era “*poco procedente en la práctica*” llevar a cabo tal priorización y, por tal razón, delimitó la actuación a 42 comunidades del Chocó, Guaviare y Nariño que acudieron a la ruta étnica de protección. Estos casos a pesar de no contar con la plena identificación de las afectaciones a causa del conflicto, fueron llevados a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas-CNTI para comenzar con la puesta en marcha del plan de contingencia ordenado en el artículo 57 del referido decreto.²⁵⁹ Y, aunque tal ejercicio de priorización fue insuficiente, lo preocupante para esta Corporación fue la acumulación de compromisos sin planear los recursos técnicos, administrativos y financieros necesarios para avanzar gradualmente en la formalización de los territorios indígenas, atendiendo a las graves condiciones de inseguridad que potencian las limitaciones del goce efectivo de los derechos territoriales.

Los escasos resultados de la entidad muestran tal situación, ya que después de 8 años de emitido el auto 004 de 2009, y 6 años desde la implementación del Decreto 4633 de 2011, los resultados del INCODER se resumen en la culminación de 50 solicitudes de constitución de resguardos y 13 solicitudes de ampliación de los mismos. Los cuales resultan insuficientes, a juicio de los órganos de control y los pueblos indígenas, si ello se compara con las 472 solicitudes indígenas (u 826 según informa la ONIC).²⁶⁰

2) Inobservancia de los compromisos asumidos por la entidad o los casos de inseguridad territorial advertidos en el marco del Sistema de Alertas Tempranas.²⁶¹

Esta Sala comparte la consideración de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley de comunidades étnicas, relacionada con la falta de superación de los obstáculos administrativos y legales para avanzar con los casos que quedan por fuera del ejercicio definido por la CNTI los cuales, sin

²⁵⁹ INCODER. *Informe de cumplimiento al auto 026 de 2013*. (2013). Pág.34.

²⁶⁰ ONIC. *Pueblos indígenas, conflicto armado y paz. Ponencia en la Audiencia Pública* (3 de septiembre de 2015) // CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 25-26.

²⁶¹ Por ejemplo, en el marco de los acuerdos de la Minga llevados a cabo en el 2013, el “*Gobierno se comprometió a conformar un grupo especial que resolviera en un plazo de 6 meses 400 solicitudes de ampliación, constitución y saneamiento de resguardos*”. CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (Diciembre de 2015). Pág. 16.

embargo, fueron asumidos en espacios de concertación con pueblos y comunidades indígenas, o advertidos por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas.²⁶² Esta parálisis institucional agrava la situación de tales comunidades ya que, como explica la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, la titulación de los territorios indígenas se ha convertido en una medida preventiva frente al desplazamiento forzado, al disminuir con ella la presión sobre las comunidades, y desaparecer la expectativa de titulación de algunos particulares.²⁶³

3). Inobservancia de los criterios de gradualidad y progresividad en los casos atendidos año a año por el extinto INCODER, y los que se esperan con la Agencia Nacional de Tierras.²⁶⁴

En el periodo 2012-2015, por ejemplo, los resultados fueron decrecientes y variables.²⁶⁵ A esto se suma, según la CSMDL, la ausencia de un sistema que de manera progresiva cumpla con cada uno de los criterios de priorización fijados legal y constitucionalmente, como los siguientes:²⁶⁶

- La Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI).
- Los fallos de restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas (Decretos 4633, art. 166).
- La ruta de protección de derechos territoriales (Decreto 4633, art. 150).
- Los pueblos indígenas indicados en el 004 de 2009, así como posteriores a éste auto.
- Los casos de inseguridad territorial advertidos por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas.
- Los compromisos del Gobierno Nacional con organizaciones indígenas y afrocolombianas.

A este problema, recientemente, no solo se sumó el llamado de las organizaciones indígenas frente al reemplazo del INCODER por una entidad especializada que se encargara de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad, la que a su juicio, no resolverá las fallas que por años se han presentado,²⁶⁷ sino también la ausencia de un censo actualizado y clasificado de la situación de los territorios étnicos de cara a los conflictos por el uso y tenencia de la tierra, sin el cual, la percepción de inseguridad territorial de las comunidades se agudiza, a raíz de las dificultades que existieron con la liquidación del INCORA.²⁶⁸

²⁶² CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 337.

²⁶³ Procuraduría General de la Nación. *Reflexiones sobre el INCODER y la institucionalidad agraria en Colombia*. (Abril de 2015). Pág. 69.

²⁶⁴ CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 30.

²⁶⁵ *Pueblos indígenas*: 2012 (12 Constitución-CN, 4 Ampliación-AM), 2013 (9CN, 2AM), 2014 (6CN, 3AM), y 2015 (23CN y 4AM).

²⁶⁶ CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 337. // CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 33.

²⁶⁷ Documento para la Mesa Permanente de Concertación Indígena. *Entidad de Tierras, ajuste institucional*. (30 de octubre de 2015).

²⁶⁸ CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (Diciembre de 2015). Pág. 13. // Puntos para el diálogo con el Gobierno Nacional sobre la creación de la “Autoridad Nacional de Tierras” y la liquidación del INCODER. (30 de octubre de 2015).

b) Frente a la inseguridad material, una práctica inconstitucional.

Para esta Sala Especial de Seguimiento la actuación del Ministerio del Interior, la Unidad de Restitución de Tierras-URT y la Unidad para las Víctimas-UARIV, en el marco de sus responsabilidades de prevención, protección y restitución de derechos territoriales, así como el INCODER (en liquidación), ahora la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, que participan en la ejecución de estas medidas, ubican en una situación de *invisibilidad* a las comunidades étnicas que no están focalizadas en el trámite de restitución de derechos territoriales, pero presentan fuertes afectaciones producto de las emergencias o situaciones de inminente riesgo asociadas al desplazamiento forzado o las restricciones a la movilidad, y en razón al desarrollo de actividades de economía lícita o ilícita en sus territorios, son víctimas de confinamiento, abandono o despojo territorial.

En otras palabras, la población indígena está en déficit de protección cuando, a pesar de contar con las medidas dispuestas en el auto 004 de 2009 y en el Decreto 4633 de 2011, se les excluye de las iniciativas de prevención y protección que tienen que ser utilizadas frente a una emergencia o un inminente riesgo. Lo anterior se fundamenta en las siguientes situaciones:

1). La inaplicación de la ruta étnica de protección de los territorios colectivos, medida que indudablemente, de acogerse, contribuiría a la protección de los derechos territoriales.

Aunque con el Decreto 4633 de 2011 se redefinió el alcance de la ruta de protección de derechos territoriales étnicos y se trazaron diferentes medidas para proteger los territorios de las afectaciones o daños inminentes, cesar los que se estuvieran causando, y sobre todo, una vez consumados, garantizar la restitución; en la práctica se encontró que falta activar mecanismos de prevención y protección de tierras, tanto en el trámite administrativo como en el judicial del proceso de restitución.

En el caso particular de la ruta, como se señaló con anterioridad, si bien esta sufrió modificaciones con las disposiciones del Decreto 4633 de 2011 y, particularmente, con el artículo 150, en el sentido de delimitarla al deber estatal de prevención; en la práctica, tuvo profundas dificultades.²⁶⁹ En concreto, los organismos de control señalaron que, por una parte, no tuvo resultados efectivos respecto a los casos que solicitaron protección vía ruta étnica, porque muchos se resumieron a una nota devolutiva por la informalidad de los territorios.²⁷⁰

²⁶⁹ Ministerio del Interior. *Informe de seguimiento al auto 073 de 2014*. (2015). Pág. 4.

²⁷⁰ En respuesta al auto 094 de 2015 la Contraloría precisó que el 57, 34% de las solicitudes de protección tenían nota devolutiva. Lo mismo fue comunicado por la Procuraduría. Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 094 de 2015*. (2015). Pág.8. // Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto 094 de 2015*. (2015). Pág. 5

Por otra parte, la ruta realmente no se articuló con el conjunto de medidas que contiene el Decreto 4633 de 2011, para que la respuesta gubernamental fuera contundente e integralmente dirigida a la prevención, protección y, llegado el caso, a la restitución de los derechos territoriales. Esta falta de armonización entre las medidas del Decreto 4633 llevó a escasos resultados en el periodo 2011-2015. Como lo corroboró CODHES *“no se registran las rutas étnicas gestionadas desde su creación, en particular para las comunidades en las fases de caracterización de las afectaciones y daños el proceso y de interposición y admisión de las demandas de restitución y/o de solicitud de medidas cautelares”*.²⁷¹

Así, aunque la Defensoría del Pueblo, por medio de su cuerpo de analistas nacionales y en terreno, ha emitido diferentes informes de riesgo, notas de seguimiento e incluso de inminencia,²⁷² para advertir el impacto desproporcionado de las conflictividades que se desenvuelven a nivel territorial sobre los pueblos indígenas y cómo las dinámicas del conflicto armado y la violencia generalizada han implicado un riesgo concreto y diferenciado sobre sus comunidades, la respuesta por parte del Gobierno Nacional no se ha traducido en la adopción de medidas contundentes y de carácter excepcional²⁷³.

Además, es importante precisar que frente a las advertencias, además de la no activación de la ruta de protección étnica, la respuesta del ejecutivo ante los riesgos ha sido de mediano y bajo impacto en la mitigación, así como en la superación de amenazas y vulnerabilidades que las comunidades étnicas padecen. La Defensoría del Pueblo señaló que ha venido insistiendo en distintos requerimientos enviados al ejecutivo solicitando que las medidas de prevención y protección que se adopten para aminorar los efectos del conflicto armado y otras formas de violencia que aquejan a las comunidades indígenas, contengan un fuerte componente diferencial étnico, que incluya medidas de carácter colectivo abordando con mayor vigor la protección del derecho fundamental al territorio. Sin embargo, señala el Ministerio Público, no ha habido resultados al respecto²⁷⁴.

²⁷¹ CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (Diciembre de 2015). Pág. 16.

²⁷² Según la Defensoría, el SAT realizó solamente durante el año 2012 cerca de 310 visitas humanitarias de observación y verificación a las zonas de riesgo de posibles violaciones masivas de derechos humanos y DIH, en los 32 departamentos del país. Para la emisión de las advertencias priorizó territorios habitados por comunidades en especial condición de vulnerabilidad y con presencia de grupos armados ilegales. Entre ellas de comunidades indígenas y afrocolombianas, comunidades campesinas y colonas en zonas de frontera internacional y de frontera agrícola, y zonas marginales en centros poblados y ciudades capitales. Así, se indicó que 55 situaciones de riesgo que fueron advertidas, correspondientes a 32 informes de riesgo y 23 notas de seguimiento. De las 55 situaciones de riesgo advertidas 31 involucraron indígenas.

²⁷³ *“En el 92% de los instrumentos de prevención consultados, correspondientes a 65 municipios se incluyó el escenario de riesgo del SAT relacionando los factores de amenazas y vulnerabilidad a las comunidades; no obstante, la mayoría de estos documentos dirigieron sus respuestas institucionales a actividades institucionales vinculadas con jornadas de capacitación acerca de medidas de autoprotección en seguridad personal, y se evidencia que la acción institucional que se refiere en cada caso, se limita a la aplicación de medidas y acciones de carácter ordinario desarrolladas por la administración pública, desconociendo el carácter excepcional que sugiere una situación de amenaza y vulneración a los derechos de la población civil en el marco del conflicto armado interno”*. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*. (octubre de 2015). Págs. 6-8.

²⁷⁴ Al efecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que: *“En términos generales, las autoridades concernidas en las recomendaciones de los documentos de advertencia reconocen los escenarios de riesgo advertidos por el SAT. Sin embargo, este reconocimiento no se ha traducido en la adopción de medidas de carácter excepcional de mediano y largo plazo promovidas, financiadas, fortalecidas y sostenidas en el tiempo con*

2) El número reducido de casos focalizados (14) vs 133 estudios preliminares realizados por la URT, sin que se defina la urgencia y/o necesidad de adoptar las medidas de protección o cautelares, como lo ordena el Decreto 4633 de 2011 (art. 149).

Es así como la Unidad de Tierras se enfocó en suministrar información sobre los casos focalizados para iniciar la ruta de restitución de derechos territoriales, sin mostrar resultados de las medidas de prevención de afectaciones y protección de los territorios que debían ser utilizadas hasta que se tome la decisión final de orden judicial frente a las solicitudes de restitución.²⁷⁵

Aunque esta entidad anotó en sus informes de gestión que, durante el periodo 2012-2014, realizó 109 estudios preliminares que presentó a la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, de los cuales fueron focalizados 16²⁷⁶, y con el resto adelantaría como estrategia la aplicación de la ruta de protección étnica y la solicitud de medidas cautelares;²⁷⁷ desde el primer informe la Comisión de Seguimiento de los Órganos de Control a los Decretos Étnicos, se pusieron en evidencia los escasos resultados de tal política, ya que se resumió a unas cuentas medidas cautelares, y los avances en la elaboración de estudios preliminares y preparatorios para la focalización de nuevos casos.²⁷⁸

3) No se ha visto un direccionamiento de recursos y esfuerzos institucionales para fortalecer y garantizar la aplicación progresiva de las medidas cautelares.²⁷⁹

recursos de las administraciones territoriales y en concurrencia, con las entidades de nivel departamental y nacional. || Se sigue presentando en las Gobernaciones y Alcaldías, un desconocimiento de sus responsabilidades en el marco de las políticas públicas de justicia transicional, sobre todo en los componentes de reparación integral, enfoque étnico y protección". Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015.* (octubre de 2015). Pág. 7.

²⁷⁵ Unidad para las Víctimas. *Informe de cumplimiento al auto del 11 de marzo de 2014.* (2014). Pág. 148.

²⁷⁶ El único proceso de focalización del cual la Corte tiene conocimiento ocurrió en el 2012. Los casos se construyeron a partir de los estudios preliminares y las comunidades indicadas por la Comisión Técnica del Decreto 4633. Así, (i) para junio de 2012, la Unidad inició visitas a terreno con las comunidades Wayuu de Portete, Yukpa del Resguardo Iroka, Yukpa del Resguardo Sokorpa, Embera de Cuti y Embera de Tanela. (ii) En noviembre del mismo año, la Mesa Permanente de Concertación decidió focalizar 13 casos relacionados con las comunidades Wayuu de Bahía Portete, Wayuu de Nuevo Espinal, Yukpa de Iroka, Yukpa de Sokorpa, Yukpa de Mencue, Sikuaní de Alto Únima, Sikuaní de Caño Ovejas, Awá de Nambí de Piedra Verde, Awá de Tortugaña Telembi, Embera Dovidá de Eyákera, Embera de Tanela, Tule de Cuti y Tule de Arquía. (ii) En el año 2013, por orden del Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó se focalizó a los Embera Katío del Alto Andágueda. Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión año 2012.* Pág. 38. // Amnistía Internacional. *Un Título de propiedad no basta.* (Noviembre de 2014). Pág.49. // Unidad para las Víctimas y otros. *Informe de avances a la sentencia T-025 de 2004.* (Octubre de 2012). Pág.74.

²⁷⁷ Unidad de Tierras. *Informe de gestión año 2012.* Pág. 38.

²⁷⁸ Unidad para las Víctimas y otros. *Informe de cumplimiento al auto del 11 de marzo de 2014.* (2014). Pág. 146. // Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión año 2013.* Pág. 35.

²⁷⁹ En la actualidad, estas medidas favorecen tan solo a 11 comunidades indígenas: Sikuaní (Resguardo de Caño Ovejas); Embera Katío (Resguardo Alto Andágueda); Yukpa (Resguardo Menkue-Misaya y La Pista, y Iroka); Saliba, Sikuaní y Amorúa (Resguardo Kanalitojo); Jiwi (Resguardos la Fuga, Barrancón y la María); Awá (Zona Telembí-Planadas, Pipalta, Tortugaña, Tronquería, Nambí); Saliba, Sikuaní, Amorúa (Kanalitojo-Puerto Colombia); Kogi (Tugueka); Embera (San Lorenzo); Embera (Chidima Tolo y Pescadito); y Unido U'wa. // Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión 2015.* Pág. 38.

Aunque el cuerpo de analistas nacionales y en terreno de la Defensoría del Pueblo emite una serie de informes y notas de seguimiento y de la inminencia del impacto desproporcionado de las conflictividades que se desenvuelven a nivel territorial sobre los pueblos indígenas, se ignora gran parte las recomendaciones hechas por el Sistema de Alertas Tempranas –SAT– y las conclusiones de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas-CIAT–, ya que las autoridades públicas responsables, en cada caso, no actúan de manera contundente, por ejemplo, activando las medidas cautelares.

Acápito adicional: El proceso de restitución de derechos étnico-territoriales.

En razón de que para los pueblos indígenas el territorio se considera víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra, la exigencia no es por sí sola la restitución de un predio, sino la restitución de sus derechos territoriales que están señalados en el convenio 169 de OIT, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y especialmente en Colombia, por la ley 21 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación.²⁸⁰

Según lo estipulado por el Decreto 4633 de 2011, las afectaciones territoriales son aquellas *“acciones o violaciones en marco del conflicto armado que causen abandono, confinamiento o despojo u otras formas de limitación del goce efectivo del territorio”*. Esta dimensión de los hechos o acciones subyacentes al conflicto, ha sido analizada conforme a lo planteado por la Corte Constitucional, en este caso, en el auto 004 de 2009.

Ante todo, esta Sala considera que las medidas de restitución son un avance para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas. Dado que, con la restitución se alcanza un trámite robusto y preferente para proteger el territorio de las distintas formas de limitación al goce efectivo de este derecho, donde la participación de la población afectada y el peso que imprime la decisión judicial, resultan útiles para la restitución material y el consecuente retorno de las personas. Si bien, como reveló la Procuraduría General de la Nación²⁸¹, los resultados son insuficientes, el conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por la entidad muestran que, de manera sucesiva y gradual, se está cumpliendo con el enorme reto de restituir los territorios indígenas.²⁸²

Aunque le asiste la razón al Gobierno en que los trámites con comunidades étnicas son diferentes al trabajo caso a caso con campesinos y ciudadanos

²⁸⁰ El Decreto Ley 4633 de 2011 estableció una ruta de restitución de los derechos territoriales para los pueblos y comunidades indígenas que abandonaron o fueron despojados de sus territorios, en razón del conflicto armado. A diferencia de la Ley 1448 de 2011, este proceso además de garantizar la restitución material, debe proteger la relación social y cultural con la tierra que incluye, entre otros aspectos, la posibilidad de realizar sus costumbres y rituales. // Después de la solicitud a la Unidad de Restitución de Tierras y el subsiguiente estudio preliminar (que también se utiliza para la adopción de las medidas de protección y/ cautelares), la Unidad debe caracterizar las afectaciones territoriales (si se está adelantando el PIRC será un capítulo dentro de la caracterización integral). Ya con el informe de caracterización y la inscripción de la afectación en el componente étnico del RUPTA, se inicia la fase judicial.

²⁸¹ Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014*. (2014).

²⁸² CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (Diciembre de 2015). Pág. 2

cubiertos por la Ley 1448 de 2011 y, en consecuencia, requiere un procedimiento mucho más pausado, del cual también dependen las muchas concertaciones al interior de las comunidades, para evitar que “los procesos de restitución terminen fragmentando la vida a su interior o generen disputas individuales o familiares”,²⁸³ esto no debe implicar un abandono de los obstáculos señalados por los órganos de control y la sociedad civil, sobre todo frente a los siguientes problemas:

1) La demora en la elaboración de las caracterizaciones, tanto por la limitada capacidad administrativa, presupuestal y técnica de entidades con responsabilidades en la materia (URT, INCODER, IGAC), como por la complejidad de los casos.

Estas solicitudes se han caracterizado por difíciles condiciones geográficas; traslape territorial; escasa formalización de los territorios; presencia de personas que no pertenecen a estas comunidades étnicas (ocupantes, tenedores y poseedores) -algunos con solicitud de restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011-; y “los errores de titulación por parte del INCODER antes INCORA”.

Es más, estos problemas han llevado, como lo corroboró la Contraloría General de la República, a que existan informes de caracterización que no cuentan con todos los componentes indicados en los decretos étnicos, lo que dificulta la labor de los jueces de restitución.²⁸⁴ Además de que se inadmita la demanda o se profieran autos interlocutorios por “falta de completitud de la información requerida”.²⁸⁵

Esta situación, a juicio de la Contraloría, puede generar serias barreras de acceso a la etapa judicial e impedir la garantía efectiva de los derechos territoriales.²⁸⁶ En el caso de la comunidad Sikuni de Caño Ovejas, la Contraloría advirtió que, aunque la Unidad de Restitución de Tierras solicitó el levantamiento de todas las medidas cautelares que el Comité de Justicia Transicional impuso en el municipio de Mapiripán con la finalidad de ampliar dicho resguardo, esta solicitud, al no delimitar en forma precisa la zona geográfica sobre la cual era aplicable, significó un alto riesgo en materia de protección de los derechos humanos, el patrimonio público y privado, y los bienes de la población desplazada.

²⁸³ Gobierno Nacional. *Informe sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014*, 256 y 362 de 2014. (Diciembre de 2014).

²⁸⁴ Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 28 de abril de 2014*. (2014). Pág. 36. // CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 20.

²⁸⁵ Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 28 de abril de 2014*. (2014). Pág. 36. // *Los cinco ‘cuellos de botella’ de la restitución*. (2015, 29 de abril). Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5735-los-cinco-cuellos-de-botella-de-la-restitucion>. // *Comunidades étnicas reclaman títulos sobre 1,2 millones de hectáreas*. (2014, 26 de marzo). Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5291-comunidades-etnicas-reclaman-titulos-sobre-1-2-millones-de-hectareas>. *Benefician a los Emberá-Katíos con primera sentencia de restitución étnica en el país*. (2014, 25 de septiembre). Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5454-benefician-a-los-embera-katios-con-primera-sentencia-de-restitucion-etnica-en-el-pais>. *Restitución de tierras, un balance claroscuro en 2014*. (2014, 21 de diciembre). Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5558-debates-de-la-restitucion-de-tierras-en-2014>

²⁸⁶ Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 28 de abril de 2014*. (2014). Pág. 36.

En el mismo sentido, frente a la comunidad Sikuaní de Alto Únima, la Contraloría señaló que en el informe de caracterización *“no se especifican las coordenadas planas o geográficas del territorio colectivo que permitan su plena identificación, lo que podría generar serios obstáculos para legitimar las pretensiones”*, incluso podría provocar la potencial vulneración de derechos de otras comunidades étnicas vecinas al territorio objeto de restitución.²⁸⁷

Igualmente, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras allegó a esta Sala el auto de admisibilidad de la demanda de restitución de derechos territoriales del pueblo Awá de la Zona de Telembí, en el que por una *“serie de incongruencias dentro del informe de caracterización”*, el incumplimiento de algunos requisitos normativos y la falta de especificidad para la adopción de las medidas cautelares, el despacho solicitó la corrección, aclaración e indicación de varios aspectos.²⁸⁸

2). Resultados parciales del trámite de restitución respecto del alto número de solicitudes, como lo han indicado los órganos de control y la sociedad civil.

Así lo evidencian las cifras presentadas por la Unidad para la Restitución que, a diciembre de 2015, reportaron: 133 casos en estudio preliminar; 27 estudios de caracterización y afectaciones territoriales; 11 solicitudes judiciales de restitución;²⁸⁹ y 4 sentencias a favor de los indígenas de los Resguardos Alto Andágueda (Embera), Eyakera (Embera Dóbida), Nuevo Espinal (Wayuu), Menkue-Misaya y La Pista (Yupka).²⁹⁰

3). La permanencia de condiciones de inseguridad en muchos territorios objeto de solicitudes de restitución que, a juicio de la URT, dificulta los avances y la presentación de nuevas demandas.²⁹¹

Esto conlleva, acorde con lo comunicado por la Comisión de Seguimiento de los órganos de control *“un retraso en el inicio de los procesos a cargo de esa entidad, en la fase administrativa y en el cumplimiento de las metas establecidas para solicitar medidas cautelares en favor de territorios étnicos y el cumplimiento de las que se han ordenado por los jueces de restitución de tierras”*.²⁹² En parte, la Unidad justifica la detención de procesos de restitución de los territorios colectivos, en la imposibilidad de presentar *“nuevas medidas porque no se cuenta con las condiciones de seguridad en los territorios en cuestión, dado que no se han emitido los conceptos de seguridad por parte del Ministerio de Defensa”*²⁹³.

²⁸⁷ *Ibidem*.

²⁸⁸ Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. Auto interlocutorio N° 142. F. 41-62. Allegado a esta Corporación el 13 de julio de 2015.

²⁸⁹ Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014*. (22 de mayo de 2014). // Unidad de Tierras. *Informe de gestión 2015*. Pág. 24.

²⁹⁰ Unidad para la Restitución de Tierras. *Informe de Gestión del año 2015*. Págs. 24-38.

²⁹¹ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2014-2016).

²⁹² CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 171.

²⁹³ Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión año 2013*. Pág. 37.

En otras palabras, para el Gobierno la falta de condiciones de seguridad en muchos territorios objeto de solicitudes de restitución, dificulta los avances y la presentación de nuevas demandas y, por lo tanto, incrementa los conflictos por posesión, ocupación o utilización de los territorios.²⁹⁴ Más aún, la inseguridad retrotrae los avances de esta política. Los Embera Katío del Alto Andagueda, por ejemplo, retornados mayoritariamente entre 2013 y 2014, y protegidos con la primera sentencia de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, siguen siendo víctimas de hechos de violencia que ponen en riesgo la sostenibilidad del retorno y amenazan los avances de la restitución.

A lo anterior se suma *“la situación de riesgo y amenaza de líderes y miembros de estas comunidades étnicas por la superposición de diversos intereses económicos sobre los territorios que reclaman para su restitución”*; y el incremento de los conflictos por posesión, ocupación o utilización de los territorios, entre otros aspectos.²⁹⁵

4) La intervención desarticulada entre la URT y la UARIV, en aquellos casos en los que la caracterización integral de daños y afectaciones sufridos por las comunidades étnicas, envuelve limitaciones al goce efectivo de los derechos territoriales, en los términos descritos en el artículo 139 del Decreto 4633 de 2011.

Se puso de presente la existencia de vacíos en la coordinación institucional de la Unidad de Restitución de Tierras y el INCODER²⁹⁶ junto con la Unidad para las Víctimas que impiden avanzar de manera efectiva en las medidas de restitución. Aunque el Gobierno Nacional explicó el diseño y ejecución de varias iniciativas relacionadas con la articulación de la ruta de protección colectiva étnica,²⁹⁷ al igual que la inclusión de los casos priorizados por la Unidad de Restitución de Tierras y el INCODER dentro de los 152 sujetos de reparación colectiva que se llevaba,²⁹⁸ los órganos de control indicaron que *“la*

²⁹⁴ Durante las visitas de verificación a los departamentos de Arauca (2014) y Norte de Santander (2015), con la colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se manifestaron conflictos territoriales entre comunidades indígenas, campesinas y colonos, desarrollados en medio de escenarios violentos, y al parecer, conexos con actividades económicas lícitas o ilícitas. Adicionalmente, Algunos conflictos se potenciaron por la inseguridad jurídica que rodea el retorno o la reubicación, como acontece con los Jiw (Las Zaragozas), los Wiwa (Corregimiento La Palma) y los Embera Chami (Puerto Boyacá).

²⁹⁵ Informes presentados por CODHES, pueblos y organizaciones indígenas en respuesta a los autos 004 y 145.

²⁹⁶ El INCODER tenía como obligaciones: (i) la transferencia y acceso a la información relacionada con los expedientes finalizados o en trámite de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas, en medio físico o digital, con la finalidad de aportar información frente a las solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonas forzosamente que administra la Unidad de Restitución, (ii) la inclusión de un módulo de despojo y abandono en los estudios socioeconómicos y visitas técnicas para que fueran fuente de información en los estudios preliminares a cargo de la Unidad de Restitución, y (iii) la comunicación de las decisiones en materia de restitución de derechos territoriales en las instancias de deliberación con las comunidades indígenas (Mesa Permanente de Concertación y Comisión Nacional de Territorios), mediante actas que informaran los compromisos que fueron asumidos. INCODER. *Informe de cumplimiento al auto 026 de 2013*. Pág.32.

²⁹⁷ Algunas actividades tenían que ver con la socialización de los Decretos Ley Étnicos, la elaboración de fichas de identificación, jornadas comunitarias con los líderes de las rutas, valoración del FUD para sujetos colectivos, inclusión de los casos en el RUV, alistamiento institucional y participación en Comités Territoriales de Justicia Transicional. Gobierno Nacional. *Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*. (Agosto de 2014).

²⁹⁸ *Ibidem*. Pág.136.

oferta de proyectos, planes, programas y acciones en cabeza de una de las entidades, no se constituye en un esquema de atención realmente articulado”. Es más, para la Contraloría la Unidad de Restitución de Tierras estaría incumplimiento con las disposiciones de los Decretos Ley Étnicos relativas al registro de tierras, al no haberse desarrollado ni implementado articuladamente.²⁹⁹ Lo que afecta la posibilidad de contar con una estimación cierta sobre la dimensión del despojo y abandono de los territorios colectivos étnicos.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, aunque resaltó la labor de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras, que contaba con un equipo de funcionarios cualificados y con enfoque de derechos, para esta entidad, la Dirección ha visto limitado su potencial, entre otras razones, por problemas de coordinación con demás entidades del Gobierno Nacional, lo que ha generado afectaciones a los planes de trabajo en materia de presentación de medidas cautelares y los procesos de caracterización, particularmente.³⁰⁰

²⁹⁹ Para la Comisión no se contaba con un componente especial para los territorios étnicos. Además (i) el “módulo de registro aún se encontraba en diseño”; (ii) “no había variables que permitieran una mayor identificación de la pertenencia étnica”; (iii) “no había una ruta diferencial de presentación de solicitudes de sujetos colectivos ni individuales étnicos”. Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014*. (25 de julio de 2014). // CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 133.

³⁰⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 058 de 2013*. (12 de mayo de 2014).