

ANEXO II	1
Valoración de la respuesta gubernativa frente al ECI declarado a favor de los pueblos y comunidades afrodescendientes desplazados o en riesgo de estarlo .1	
Derecho a la identidad cultural de las comunidades afrodescendientes desplazadas en espacios urbanos, retornados y con restricciones a la movilidad o con riesgo de estarlo.....	10
Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional en torno al derecho a la identidad cultural.....	28
Derecho a la autonomía de las comunidades afrodescendientes desplazadas, que resisten a la violencia generalizada y al conflicto armado en los territorios y con restricciones a la movilidad o en riesgo de estarlo.....	36
Evaluación que determina la persistencia de la intervención del juez constitucional frente al derecho a la autonomía.....	45
Derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes desplazados y/o con restricciones a la movilidad.....	54
Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional frente a los derechos étnico-territoriales.....	82
Acápito adicional: persistencia de la exclusión estructural que afronta la población afrodescendiente	90

ANEXO II

Valoración de la respuesta gubernativa frente al ECI declarado a favor de los pueblos y comunidades afrodescendientes desplazados o en riesgo de estarlo

En la Asamblea Constituyente de 1991 prevaleció la convicción que las minorías étnicas y los grupos discriminados y marginados debían ser objeto de especial protección¹. En tal virtud, de acuerdo a los artículos 1, 7, 13 y 70 de la Constitución, el Estado colombiano reconoce y protege el derecho a la igualdad y a la no discriminación de la cual deben gozar las comunidades afrodescendientes y sus miembros². Esta responsabilidad conlleva, en primer lugar, la obligación de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados como lo ha sido la población afrodescendiente (arts. 7 y 13), especialmente, considerando que la cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad (art. 70). En segundo lugar, supone la obligación de proteger y realzar la identidad cultural de las comunidades afrodescendientes, como quiera que su patrimonio identitario se constituye en fundamento del reconocimiento de otros derechos (arts. 7 y 70)³, de allí que en sentencia C-169 de 2001, se haya señalado que los pueblos afrodescendientes, por ser *grupos étnicos especiales* (i.e. Leyes 70 y 99 de 1993), adquieren derechos colectivos similares a los de los pueblos indígenas, en especial, aquellos contemplados en el Convenio 169 de la OIT⁴.

Conforme con estos principios, la Corte Constitucional afirmó que las comunidades afrodescendientes y sus miembros son sujetos de especial

¹ A.V. Sentencia C-484 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

² Siguiendo las consideraciones hechas, entre otras, en las providencias C-169 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria), A-005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda), A-045 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-253 de 2013 (M.P. Mauricio González), la Sala reitera que la protección de las comunidades negras como pueblo tribal, en los términos de la ley 70 de 1993 y del Convenio 169 de la OIT, se da en virtud de la identidad y el auto-reconocimiento como grupo étnico, no por el color de piel de sus integrantes. En este sentido, siguiendo la sentencia T-376 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) en la cual se reconoció la complejidad del debate en relación con los etnónimos “afrocolombiano”, “afrocolombiana”, “afrodescendiente”, “negro” o “negra”, y respetando los criterios de auto reconocimiento y el significado político y jurídico que las comunidades étnicas y el cuerpo de protección de los derechos humanos les han otorgado a tales expresiones, la Sala utilizará a lo largo de este auto indistintamente las expresiones *comunidad negra*, *comunidad afrodescendiente* y *comunidad afrocolombiana*, en la medida en que esto no implique una desprotección de los derechos fundamentales individuales y colectivos de estos pueblos étnicos.

³ “*El derecho a la identidad cultural más que un derecho territorial es un derecho subjetivo de los pueblos. Entraña el derecho a seguir siendo como son, culturalmente diferentes, a tener idiomas diferentes y formas de gobierno y de relaciones sociales propias. Este derecho es un derecho social no exclusivamente referido al territorio, pero ligado a él porque todos los pueblos tienen un territorio propio y particular donde existen, se relacionan y recrean su cultura. Este derecho en Colombia está consignado en la Constitución al declararse como uno de los principios básicos del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación y la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país (artículos 7 y 70). Aunque es subjetivo este derecho, tiene implicaciones prácticas muy importantes (...). Es la base de los demás derechos.*” (Énfasis agregado). Organización Nacional Indígena de Colombia. *Derechos territoriales de los pueblos indígenas. Obras-proyectos-explotación de recursos naturales consulta y concertación. Material guía*. [inédito]. Citado por: PARDO SCHLESINGER, Cristina y PARRA DUSSÁN, Carlos. *Teoría constitucional: liber amicorum en homenaje a Vladimiro Naranjo Mesa*. Ed. Universidad del Rosario. (2006). Pág. 200.

⁴ En tal sentido, se parte del supuesto de la existencia de una conexión intrínseca e inescindible entre los derechos a la identidad cultural, la autonomía y los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes, en virtud de la cual, la manifestación de un riesgo o una afectación, tiene como consecuencia la afectación de los demás derechos.

protección constitucional. Por esta razón, las autoridades estatales a todo nivel tienen especiales deberes de prevenir, atender y salvaguardar los derechos individuales y colectivos de esta población.

A pesar de lo anterior, en el año 2009 la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional analizó la situación de las comunidades afrodescendientes desplazadas. En primer lugar, la Corte evidenció que el conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado impactan de manera desproporcionada sobre los derechos de esta población. En segundo lugar, identificó tres factores transversales⁵ que inciden en el desplazamiento forzado de las comunidades negras y distinguió diez riesgos⁶ que dejan en evidencia el impacto desproporcionado de dicho desplazamiento en sus derechos individuales y colectivos.

En tercer lugar, esta Corporación constató que los afrodescendientes no son tratados de manera acorde con su *status* como sujetos de especial protección constitucional. En cuarta instancia, señaló que la política pública de atención a la población desplazada, *“carece de un enfoque integral de atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales que sufren, a los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población y los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada en sus derechos”*.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte Constitucional declaró que los derechos fundamentales de la población afrocolombiana *“están siendo masiva y continuamente desconocidos”*. En tal sentido, reiterando que *“las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas”*, la Corte ordenó diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para las 62 comunidades emblemáticas⁷ identificadas en el auto; diseñar e

⁵ (i) Una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii) la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios. Auto 005 de 2009. Fundamento jurídico IV. (M.P. Manuel José Cepeda).

⁶ (i) Riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales colectivos de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno; (ii) riesgo agravado de destrucción de la estructura social de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (iii) riesgo acentuado de destrucción cultural de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (iv) riesgo extraordinario de agudización de la situación de pobreza y de la crisis humanitaria por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (v) riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial por el desplazamiento forzado interno; (vi) riesgo acentuado de desatención para las comunidades que optan por la resistencia y el confinamiento; (vii) riesgo agravado de afectación del derecho a la participación y de debilitamiento de las organizaciones comunitarias afrocolombianas y del mecanismo de consulta previa; (viii) riesgo agravado de vulneración del derecho a la protección estatal y de desconocimiento del deber de prevención del desplazamiento forzado, del confinamiento y de la resistencia de la población afrocolombiana; (ix) riesgo acentuado de afectación del derecho a la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana, y (x) riesgo agravado de ocurrencia de retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. Auto 005 de 2009. Fundamento jurídico V. (M.P. Manuel José Cepeda).

⁷ *“(i) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en las ciudades de Cali y Buenaventura y en los territorios colectivos de los ríos Calima, Yurumanguí, y Anchicaya en el departamento del Valle del*

implementar un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana; poner en marcha la ruta étnica propuesta por la entonces Acción Social, dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio; diseñar y aplicar una estrategia para que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables; y diseñar e implementar un plan integral de prevención, protección y atención.

Posteriormente, al evaluar el nivel de cumplimiento de estas órdenes, la Corte Constitucional en diferentes oportunidades constató cómo las comunidades afrocolombianas continuaban siendo víctimas de diferentes afectaciones a sus derechos individuales y colectivos, agravando su situación de confinamiento, resistencia y desplazamiento forzado. En tal virtud, esta Corporación resolvió decretar un conjunto de medidas específicas y urgentes, con el fin de solventar su grave crisis humanitaria.

Particularmente, mediante los autos del 18 de mayo de 2010, 045 y 219 de 2012, la Corte Constitucional ordenó la adopción de medidas cautelares para la protección de los individuos y las comunidades afrocolombianas ubicadas en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó, luego de evidenciar el incumplimiento de las órdenes impartidas en el auto 005 de 2009.

Asimismo, en el auto 073 de 2014, esta Corporación encontró que los derechos *“fundamentales individuales y colectivos de las personas y comunidades afrodescendientes ubicadas en los municipios de la región pacífica del departamento de Nariño⁸, víctimas de desplazamiento forzado, confinamiento y resistencia, continúan siendo masiva y sistemáticamente desconocidos; y que las personas y comunidades de la región se encuentran en una situación de riesgo agravado frente a nuevos desplazamientos, producto del contexto de conflicto armado, de violencia generalizada y de sus factores asociados, que se*

Cauca; (ii) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en los municipios de Curvaradó, Jiguamiandó, Bojayá, Bagadó, Ungía, Cacarica, Alto y Bajo Mira, Carmen del Darién, Alto y Bajo Baudó, Juradó, Sipí, Tadó, Nóvita, Frontera, Riosucio, Istmina, Condoto, y Quibdó en el departamento del Chocó; (iii) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en la Costa Pacífica Nariñense, en los municipios de La Tola, El Charco, Iscuandé, Magüí Payán, Tumaco, Pizarro y Barbacoas, en el departamento de Nariño; (iv) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en los municipios de Guapí, Timbiquí y López de Micay, en el departamento del Cauca; (v) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en el Urabá Antioqueño y Chocoano, en particular en los municipios de Apartadó, Turbo, Chigorodó, Mutatá, Caucasia, Murindó y Vigía del Fuerte; (vi) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en Cartagena, María la Baja, Turbaco y Carmen de Bolívar en el departamento de Bolívar; (vii) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en San Onofre, Chengue, Chinulito, Macayepo, El Salado, Pigiguay y Coloso en el departamento de Sucre, (viii) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en Montelíbano, Uré, Valencia, Puerto Libertador, Tierra alta, Cerromatoso en el departamento del Córdoba; (ix) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en La Jagua de Ibirico en el departamento del Cesar; y (x) las comunidades afrocolombianas desplazadas en la ciudad de Bogotá y el municipio de Soacha, Cundinamarca, provenientes de los municipios de Bagadó, Atrato, Lloró, Quibdó, Medio Atrato, Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Bajirá, Bojayá, Riosucio, Unguía, Acandí, Napipí, Opagadó, Domingodó, Murri, Truandó, Salaquí, y Cacarica, entre otras” (Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Énfasis fuera del original).

⁸ Particularmente en El Charco, La Tola, Olaya Herrera –Satinga–, Santa Bárbara de Iscuandé, Mosquera, Barbacoas, Magüí Payán, Roberto Payán, Francisco Pizarro –Salahonda–, Tumaco, Leiva, Rosario, Policarpa y Cumbitara.

vive en sus territorios colectivos y ancestrales”. En consecuencia, esta Corporación ordenó diferentes acciones encaminadas a impulsar el cumplimiento del auto 005 de 2009 en el pacífico nariñense, que fueran acordes con los cambios normativos originados con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y el Decreto 4635 de 2011⁹, así como al derecho a la participación y la consulta previa. Igualmente, ordenó la adopción de medidas específicas para la protección de las comunidades negras del pacífico nariñense, dada su situación de riesgo y vulnerabilidad.

De igual forma, producto de los numerosos documentos allegados y la información que ha sido puesta en conocimiento de la Sala, acerca de la situación de las comunidades afrocolombianas del distrito de Buenaventura y del departamento del Chocó, mediante los autos 234 de 2013, 074 y 361 de 2014 y 248 de 2015, esta Corporación ha venido realizando un seguimiento permanente a las acciones, medidas y políticas implementadas por los gobiernos nacional y territoriales responsables de la prevención, protección, asistencia y atención de la población afrodescendiente afectada por el desplazamiento forzado.

Recientemente, mediante auto 310 de 2016, esta Sala Especial de Seguimiento analizó el caso de las regiones del Urabá, especialmente, antioqueño y chocoano y pacífico sur del departamento del Chocó. En esa oportunidad, la Corte encontró un fuerte rezago en el cumplimiento de las órdenes del auto 005 de 2009 y, en consecuencia, observó que la población afrodescendiente de dichas zonas no solo continúa siendo afectada de manera significativa por el desplazamiento forzado, sino que además, debido a la grave situación de violencia que se vive en sus territorios, el riesgo frente a nuevos hechos y posibles víctimas es crítico. Paralelamente, esta Sala identificó diferentes problemas en materia de prevención y protección, restitución de derechos territoriales, ayuda humanitaria a las comunidades que han sido desplazadas o afectadas en su movilidad y atención a población retornada, que actualmente inciden en el goce efectivo de los derechos de estas comunidades.

Además, producto de la información acopiada por el equipo de trabajo de la Sala Especial, en la visita realizada al distrito de Buenaventura (Valle del Cauca) y Litoral del San Juan (Chocó)¹⁰, a través del auto 091 de 2017, se solicitó información al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales sobre las medidas adoptadas para atender y proteger a las comunidades étnicas de la región del Bajo San Juan (Chocó) y Bajo Calima (Valle del Cauca). En concreto, producto de la visita a terreno y de la información acopiada por la Corte, se observaron diferentes situaciones de riesgo y afectaciones diferenciales sobre el Pueblo Indígena Wounaan y las comunidades afrodescendientes que pertenecen a los Consejos Comunitarios Bajo Calima y General del San Juan (ACADESAN).

⁹ “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

¹⁰ Auto 437 de 2016. Visita realizada entre los días 20 a 24 de septiembre de 2016.

De acuerdo con lo anterior, en distintas oportunidades esta Sala Especial de Seguimiento resolvió ordenar un conjunto de medidas de carácter urgente, tanto específicas como generales, con el fin de proteger a los pueblos afrodescendientes de la grave crisis humanitaria por la cual atraviesan, como lo son: (i) hacer *“una evaluación inmediata de la situación que enfrentan las comunidades afrodescendientes protegidas en el auto 005 de 2009, a fin de que, ante la persistencia y agravamiento de su crisis humanitaria, se adopten medidas urgentes de protección y se establezca un cronograma de trabajo claro para avanzar en el cumplimiento integral de todas las órdenes contenidas en dicho auto”*¹¹; (ii) *“adoptar todas las medidas de prevención del desplazamiento y protección al territorio que resulten pertinentes y conducentes dentro de la región de Urabá, en el plazo de un (1) mes”*¹²; (iii) adecuar al nuevo marco normativo desarrollado con ocasión de la Ley de Víctimas y el Decreto Legislativo 4635 de 2011 el diseño e implementación de las órdenes dictadas con anterioridad a dichas normas¹³, y (iv) realizar procesos de socialización con las comunidades afectadas para que éstas se informen, conozcan, comprendan y discutan las consideraciones y medidas dictadas en los autos proferidos por esta Sala Especial para la protección de los derechos de los pueblos afrodescendientes¹⁴.

Como resultado de lo anterior, esta Sala Especial ha recibido numerosos informes de respuesta por parte del Gobierno Nacional¹⁵ así como informes

¹¹ Orden primera del auto 045 de 2012. Esta orden fue emitida en el marco del seguimiento específico que se ha hecho a la situación que se vive en las comunidades de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó. Sin embargo, se adoptó como medida especial para activar el cumplimiento de las órdenes generales de protección emitidas en el auto 005 de 2009 en favor de las comunidades afrodescendientes. Así, con un plazo perentorio que vencía el 30 de mayo de 2012, se ordenó al Ministerio del Interior presentar un informe en el que se diera cuenta de, (i) una evaluación de la situación que afrontan las comunidades afrocolombianas protegidas en el auto 005; (ii) la adopción de medidas urgentes de protección, en relación con aquellas comunidades en las que se identifique una persistencia o agravamiento de su crisis humanitaria, y (iii) un cronograma de trabajo para avanzar en el cumplimiento de las órdenes emitidas en el auto 005.

¹² Orden décimo cuarta del auto 299 de 2012.

¹³ Ver órdenes: cuarta, sexta, octava del auto 073 de 2014.

¹⁴ Orden novena del auto 073 de 2014. *“realizar procesos de socialización con las comunidades afectadas para que éstas se informen, conozcan, comprendan y discutan las consideraciones y medidas adoptadas en el auto 005 de 2009 y en este pronunciamiento. Asimismo, para que las comunidades directamente afectadas tengan conocimiento pleno del avance en el cumplimiento de la tercera, cuarta, quinta, séptima y novena orden del auto 005 de 2009 y de la cuarta, quinta, sexta, séptima y octava orden de esta providencia (para el caso específico de Nariño), se ORDENA entregar informes periódicos a dichas comunidades (...). Además, siguiendo los estándares constitucionales, dichos documentos deberán contener información específica, completa, pertinente y comprensible, de modo que las comunidades puedan involucrarse y apropiarse del proceso de seguimiento”*.

¹⁵ **AUTO 005 DE 2009: Gobierno Nacional:** Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social. (30-10-2009) / (01-07-2010) / (15-09-2011) // Ministerio del Interior. (N/R) / (N/R) / (N/R) / (N/R) / (03-08-2009) / (20-10-2009) / (N/R) / (21-01-2010) / (N/R) / (09-04-2010) / (25-03-2010) / (N/R) / (08-06-2012) / (30-10-2013) / (05-11-2014) / (29-01-2015) / (10-08-2016) // Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-SNAIPD. (18-01-2010) // Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (19-02-2012) // Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social y Ministerio del Interior. (01-07-2011) // Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER. (15-06-2012) / (24-02-2012) / (16-08-2012) // Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (N/R) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ministerio del Interior, Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER. (28-02-2013) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (09-12-2013) / (11-08-2016) / (10-10-2016) / (18-10-2016) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Ministerio del Interior. (23-05-2014) // Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (08-08-2016) // Ministerio de Defensa Nacional. (19-10-2016). **Entes Territoriales:** Gobernación de Risaralda. (N/R) // Municipio del Carmen del Darién. (N/R) // Alcaldía Municipal de La Jagua de Ibirico. (27-11-2015) // Alcaldía

remitidos por órganos de control del Estado¹⁶, organismos internacionales con oficina en Colombia, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre

del Municipio de Mutatá (Antioquia). (02-09-2016) // Gobernación de Antioquia y su Gerencia de Negritudes. (05-10-2016) // Alcaldía Municipal de Turbo (Antioquia). (20-10-2016). **AUTO 18 DE MAYO DE 2010: Gobierno Nacional**: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER. (05-12-2012) / (16-05-2012) / (15-06-2012) / (24-02-2012) // Ministerio del Interior. (16-07-2010) / (10-11-2010) / (28-05-2010) / (N/R) / (26-07-2012) / (07-02-2012) / (N/R) / (23-11-2010) / (30-11-2010) / (06-06-2012) / (16-08-2012) / (29-01-2014) // Ministerio de Defensa Nacional. (23-07-2010) / (11-08-2010) // Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (N/R) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (09-03-2012). **Entes Territoriales**: Gobernación del Chocó. (22-06-2010) // Municipio de Carmen del Darién (Chocó). (17-06-2015). **AUTO 299 DE 2012: Gobierno Nacional**: Ministerio del Interior. (22-01-2013) / (15-03-2013) / (23-09-2013) / (29-01-2014) / (29-01-2015) / (23-06-2015) / (10-08-2016). **AUTO 045 DE 2012: Gobierno Nacional**: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER. (05-12-2012) / (16-05-2012) / (15-06-2012) / (22-03-2012) / (17-04-2012) / (16-08-2012) / (N/R) / (N/R) // Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (N/R) / (N/R) // Departamento para la Prosperidad Social. (14-03-2012) // Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (13-03-2012) / (11-04-2012) / (19-07-2012) // Ministerio del Interior. (28-03-2012) / (16-04-2012) / (17-04-2012) / (01-06-2012) / (16-04-2012) / (N/R) / (29-01-2014) // Ministerio de Minas y de Energía. (09-04-2012) // Fuerzas Militares de Colombia/ Ejército Nacional/ Decima Séptima Brigada. (N/R) // Policía Nacional-República de Colombia. (N/R) // Ministerio de Defensa Nacional. (N/R) // Unidad de Protección. (04-09-2012). **AUTO 112 DE 2012: Gobierno Nacional**: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER. (05-12-2012) / (15-06-2012) / (16-08-2012) // Ministerio del Interior. (28-05-2012) / (06-06-2012) / (29-01-2014) // Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER. (19-07-2012). **AUTO 012 DE 2013: Gobierno Nacional**: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ministerio del Interior, Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER. (28-02-2013). **AUTO 057 DE 2013**: Ministerio del Interior. (13-01-2013). **AUTO 234 DE 2013: Gobierno Nacional**: Ministerio del Interior. (30-10-2013) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Ministerio del Interior. (18-11-2013) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (09-12-2013). **Entes Territoriales**: Alcaldía de Buenaventura. (18-11-2013). **AUTO 073 DE 2014: Gobierno Nacional**: Unidad Nacional de Protección. (30-04-2014) / (31-01-2017) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (02-05-2014) / (09-05-2014) / (04-08-2014) / (04-08-2014) // Ministerio del Interior. (02-05-2014) / (05-05-2014) / (23-05-2014) / (03-10-2014) // Ministerio de Minas y Energía. (05-05-2014) // Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Minas y Energía. (09-05-2014) // Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y Ministerio de Agricultura. (27-05-2014) // Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social. (04-12-2014) // Departamento para la Prosperidad Social. (10-12-2014) // Ministerio de Salud y Protección Social. (11-12-2014) / (29-05-2015) // Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Territorial Nariño. (24-04-2015). **Entes Territoriales**: Alcaldía Distrital de Buenaventura. (10-12-2014) / (10-12-2014) / (10-12-2014). **AUTO 074 DE 2014: Gobierno Nacional**: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (02-05-2014) / (09-05-2014) // Presidencia de la República. (25-04-2014) // Unidad de Restitución de Tierras. (29-04-2014) // Superintendencia de Notariado y Registro. (29-04-2014) // Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e INCODER. (06-05-2014) // Ministerio del Interior. (30-04-2014) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Ministerio del Interior. (23-05-2014). **Entes Territoriales**: Alcaldía Distrital de Buenaventura. (09-05-2014). **AUTO 359 DE 2015: Gobierno Nacional**: Unidad de Restitución de Tierras. (17-09-2015) // Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (17-09-2015) // Presidencia de la República. (08-09-2015) // INCODER. (29-09-2015). **Entes Territoriales**: Gobernación de Córdoba. (29-09-2015) // Alcaldía Municipal de La Jagua de Ibirico. (27-11-2015) // Gobernación del Cesar. (16-12-2015). **AUTO 310 DE 2016: Gobierno Nacional**: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (01-09-2016) / (08-08-2016) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Ministerio del Interior. (01-09-2016) // Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (11-08-2016). **Entes Territoriales**: Municipio de Mutatá (Antioquia). (02-09-2016) // Gobernación de Antioquia y su Gerencia de Negritudes. (05-10-2016). **AUTO 438 DE 2016: Gobierno Nacional**: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (04-10-2016). **AUTO 460 DE 2016: Gobierno Nacional**: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (10-10-2016) / (18-10-2016) // Ministerio de Defensa Nacional. (19-10-2016). **Entes Territoriales**: Alcaldía Municipal de Turbo (Antioquia). (20-10-2016) // Alcaldía Municipal del Alto Baudó (Chocó). (22-11-2016) // Alcaldía Municipal de Carepa (Antioquia). (05-12-2016).

¹⁶ **AUTO 005 DE 2009: Órganos de Control**: Personería Municipal de Medio Baudó. (20-05-2009) // Fiscalía General de la Nación. (24-06-2010) / (12-06-2014) / (20-06-2014) / (08-09-2014) // Defensoría del Pueblo. (24-11-2009) / (09-01-2009) / (04-12-2008) / (N/R) / (N/R) / (27-10-2010) / (09-04-2010) / (N/R) / (15-09-2016) / (13-10-2016) / (20-09-2016) / (29-08-2016) / (27-06-2016) / (20-05-2016) / (20-05-2016) // Procuraduría General de la Nación. (16-04-2010) / (N/R) // Contraloría General de la República. (05-04-2011) / (25-04-2014). **AUTO 18 DE MAYO DE 2010**: Fiscalía General de la Nación. (24-06-2010) // Defensoría del Pueblo. (27-09-2011) / (21-09-2011) / (N/R) // Procuraduría General de la Nación. (N/R). **AUTO 299 DE 2012**: Defensoría del Pueblo. (N/R). **AUTO 045 DE 2012**: Fiscalía General de la Nación. (19-04-2012) // Defensoría

Desplazamiento Forzado y organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional¹⁷.

del Pueblo. (17-04-2012) / (N/R) / (N/R) // Procuraduría General de la Nación. (30-04-2012) // (N/R). **AUTO 112 DE 2012:** Procuraduría General de la Nación. (N/R) // Defensoría del Pueblo. (N/R). **AUTO 057 DE 2013:** Contraloría General de la República. (23-04-2013). **AUTO 234 DE 2013:** Personería de Buenaventura. (22-01-2014) // Procuraduría General de la Nación. (10-12-2013) // Defensoría del Pueblo. (09-12-2013). **AUTO 073 DE 2014:** Fiscalía General de la Nación. (20-06-2014) // Contraloría General de la República. (24-04-2014) / (13-05-2014) // Procuraduría General de la Nación. (01-07-2014) // Defensoría del Pueblo. (10-12-2014) / (10-04-2015) / (18-05-2016) / (18-05-2016). **AUTO 074 DE 2014:** Fiscalía General de la Nación. (05-08-2014) // Procuraduría General de la Nación. (16-05-2014). **AUTO 359 DE 2015:** Fiscalía General de la Nación. (17-09-2015) // Defensoría del Pueblo. (17-09-2015) // Procuraduría General de la República. (20-10-2015) // Contraloría General de la República. (23-10-2015). **AUTO 310 DE 2016:** Defensoría del Pueblo. (29-08-2016). **AUTO 438 DE 2016:** Procuraduría General de la Nación. (04-10-2016). **AUTO 460 DE 2016:** Fiscalía General de la Nación. (28-10-2016).

¹⁷ **AUTO 005 DE 2009:** *Sociedad Civil y Otros:* ACNUR. (05-07-2007) / (20-09-2016) // Comisión Colombiana de Juristas. (08-10-2009) // AFRODES. (N/R) / (N/R) / (22-02-2011) / (N/R) / (26-05-2010) // CODHES. (04-03-2009) // Colectivo red de organizaciones de población Afrocolombiana en situación de desplazamiento forzado o confinamiento. (12-07-2010) // Salamanca Oleaginosas S.A. (05-04-2010) // AMDAE-FUNDARTECP. (12-01-2012) // Asociación Nuevo Retorno Cacarica. (07-09-2010) // Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato-COCOMOPOCA. (02-10-2009) / (N/R) / (N/R) / (28-08-2015) // PCN. (24-05-2010) / (N/R) // COPDICONC. (N/R) // CODEGEVED. (N/R) // CNOA. (N/R) / (N/R) // ACNUR y CNOA. (N/R) // CODHES. (N/R) / (09-05-2013) / (03-12-2015) / (03-12-2015) / (19-12-2016) // Consejo Noruego para Refugiados. (29-06-2012) // Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla. (26-06-2009) // Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (09-07-2009) / (18-09-2009) / (05-03-2010) / (N/R) / (N/R) / (23-03-2010) / (13-05-2010) / (N/R) / (N/R) / (N/R) / (N/R) / (N/R) / (08-02-2013) / (29-10-2013) / (09-07-2014) / (08-09-2015) // Consejo Mayor de la Cuenca del Río Curvaradó. (N/R) // Partnership for earth spirituality. (04-06-2010) // Etnia Negra. (17-06-2010) // Pobladores de los Corregimientos y las Veredas, Cristalino, Caño, Claro, Nevera, Cetino Andalucía y otros. (23-06-2010) // Organizaciones de Población Desplazada del Chocó. (N/R) // Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR. (N/R) // Asociación de Desplazados Afrodescendientes del Chocó. (N/R) // 17 Consejos Comunitarios menores de Curvaradó. (02-06-2010) // Foro Interétnico Solidaridad Chocó Social y Centro de Estudios para la Justicia. (19-12-2011) // Diálogo Inter agencial en Colombia. (16-12-2011) // Fundación Rostro y Huellas del Sentir Humano y Comisión Colombiana de Juristas. (15-12-2011) // Asociación de Desplazados dos de mayo-ADOM y Comité Dos de Mayo-Bellavista. (11-11-2011) // Asociación de Consejos Comunitarios del Municipio de Timbiquí. (N/R) // Proceso de Comunidades Negras Palenque Regional El Congal (N/R) // Comité Inter organizacional de Buenaventura. (09-07-2013) // RECOMPAS, ASOCOETNAR, COPDINOC y Consejos Comunitarios de Magüi. (03-03-2014) // ANAFRO. (31-03-2014) // Mesa de Participación Efectiva de las víctimas del Distrito de Buenaventura. (05-11-2014) // Comité por la Defensa del Agua y la Vida de Buenaventura. (05-11-2014) // Movilización de las Mujeres Afrodescendientes por el Cuidado y la Vida de los Territorios Ancestrales. (26-11-2014) // AFRODES y CODHES. (13-08-2015) // Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro de la Costa Pacífica de Cauca-COCOCAUCA. (16-10-2015) // Consejo Comunitario Puerto Girón de Urabá. (17-08-2016) // Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de San Joaquín de Agua Dulce. (20-09-2016) // Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (09-12-2016). **AUTO 18 DE MAYO DE 2010:** Diálogo Inter agencial en Colombia. (30-06-2010) / (30-06-2010) / (06-12-2011) / (19-01-2012) / (31-05-2011) / (24-06-2010) / (14-06-2013) / (24-09-2013) / (18-02-2014) / (04-02-2014) // Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (N/R) / (07-04-2011) / (N/R) / (18-04-2012) / (08-06-2012) / (N/R) / (N/R) / (15-08-2012) / (08-02-2013) / (25-02-2014) // Comunidades negras desplazadas del Medio y Bajo Atrato. (11-06-2010) / (24-06-2010) // Representantes de los Consejos Comunitarios Mayores. (N/R) // PCN, CNOA, Movimiento Nacional CIMARRON y AFRODES. (29-02-2012) // Creemos en la vida antes de la muerte Christian Aid. (03-02-2012) // Delegados de 19 comunidades del río Curvaradó. (26-02-2014). **AUTO 299 DE 2012:** Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (22-01-2013) / (08-02-2013) / (06-03-2013) / (29-10-2013) / (25-02-2014) / (01-12-2015) // Diálogo Inter agencial en Colombia. (14-05-2013) / (14-06-2013) / (08-07-2013) / (24-09-2013) / (18-02-2014) / (04-02-2014) // Delegados de 19 comunidades del Río Curvaradó. (26-02-2014). **AUTO 045 DE 2012:** Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (18-12-2012) / (18-04-2012) / (15-08-2012) / (08-02-2013) / (25-02-2014) / (24-08-2015) // Diálogo Inter agencial en Colombia. (N/R) / (19-04-2012) / (N/R) / (N/R) / (04-02-2014) // Creemos en la vida antes de la muerte Christian Aid. (02-04-2013) // Delegados de 19 comunidades del Río Curvaradó. (26-02-2014). **AUTO 112 DE 2012:** Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (18-12-2012) / (15-08-2012) / (08-02-2013) / (25-02-2014) // Delegados de 19 comunidades del Río Curvaradó. (26-02-2014) // Diálogo Inter agencial en Colombia. (04-02-2014). **AUTO 012 DE 2013:** CODHES. (09-05-2013). **AUTO 073 DE 2014:** Universidad del Valle. (10-12-2014) // Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. (N/R) // Encuentro Nacional de Víctimas por la paz y la unidad. (10-06-2016). **AUTO 359 DE 2015:** Comisión Colombiana de Juristas. (18-09-2015) // ONIC. (19-11-2015) // Comisión Intereclesial Justicia y Paz. (01-12-2015). **AUTO 310 DE 2016:** Consejo Comunitario Puerto Girón de Urabá. (17-08-2016).

Sin embargo, es preciso advertir que a pesar de la gravedad de la emergencia que afronta la población afrodescendiente, el Gobierno Nacional continúa sin aportar información atinente a su caracterización, especialmente de aquellas comunidades que han sido forzadas a desplazarse, a resistir el conflicto en sus territorios y/o a enfrentar restricciones a su movilidad¹⁸. Por lo tanto, la Corte no cuenta con información comprensiva de todos los riesgos y afectaciones que afrontan cada una de las comunidades negras, así como de sus causas (las cuales, además, abarcan un grupo muy complejo de elementos que interactúan en forma diversa en cada caso particular). Esta situación se debe, especialmente, a diferentes fallas en materia de registro y caracterización de la población étnica.

No obstante, en la presente oportunidad esta Corporación abordará la situación las comunidades afrodescendientes que, de acuerdo con la información que le ha sido provista por numerosas fuentes, son víctimas del conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado¹⁹. En concreto, esta Sala ha acopiado información de diferentes comunidades ubicadas tanto en el pacífico colombiano como en el atlántico. Estas zonas, de acuerdo con el Sistema de Alertas Tempranas²⁰ y el Centro Nacional de Memoria Histórica²¹, se constituyen como los escenarios sobre los cuales el conflicto armado y la violencia generalizada se han concentrado.

Así las cosas, si bien en esta oportunidad se parte del análisis concreto de las condiciones en que se encuentran determinadas comunidades, la presente providencia se orienta a resaltar la complejidad y la gravedad de la situación que siguen viviendo los grupos étnicos en todo el territorio nacional. Lo anterior, atendiendo a que las problemáticas aquí descritas no sólo son el resultado de riesgos y afectaciones puntuales, sino que expresan dificultades en la respuesta estatal tanto local y regional, como nacional, en la medida en que se identifican elementos transversales en comunidades de diferentes departamentos²².

Sin perjuicio de lo anterior, una vez revisados estos informes, la Corte Constitucional pudo concluir, en primer lugar, que las comunidades afrodescendientes no solo han debido soportar de manera agravada el desplazamiento forzado, sino que se encuentran en una situación de riesgo y

¹⁸ Esto ha sido advertido por la Corte Constitucional desde la sentencia T-025 de 2004. Así, con relación a la población étnica, la Corte ha querido llamar la atención sobre (i) el sub-registro de la misma y (ii) la identificación de sus necesidades específicas. De igual forma, en autos 004 y 005 de 2009, la Sala Segunda de Revisión señaló el sub-registro de la dimensión de la crisis humanitaria y la precariedad de la información para caracterizar la población étnica, como factores que explican por qué la situación que afrontan estos grupos “no ha sido reconocido aún en sus reales dimensiones”.

¹⁹ Cfr. Píes de página 16 y 17.

²⁰ Los departamentos donde se advierte el riesgo durante 2016 fueron: Antioquia, Córdoba, Cundinamarca, Arauca, Guaviare, Atlántico, Meta, Bolívar, Caldas, Nariño, Norte de Santander, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Chocó, Valle del Cauca, Vaupés, Vichada y Putumayo. Situaciones de Riesgo advertido (2013-2016). Visto en: <http://www.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=bc14cd397b9f49e7816119050f13d837>.

²¹ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 141-147.

²² En los autos diferenciales 004 y 005 de 2009, la Corte Constitucional abordó esta problemática de manera similar y constató la existencia elementos transversales y factores de riesgo que afectan de manera general a los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

vulnerabilidad extrema debido a la intensidad de la violencia y de los factores transversales que se manifiestan en sus territorios colectivos y ancestrales. En segundo lugar, se observó el grave retraso en el cumplimiento de los planes y medidas ordenados en el auto 005 de 2009 para la protección y atención de estos pueblos y de sus miembros²³. Y, en tercer lugar, se observó que, a pesar del esfuerzo adelantado por el Gobierno Nacional, el mismo no se ha traducido, a la fecha, en acciones integrales, concretas y especialmente diferenciadas orientadas a resolver la situación crítica que enfrenta la población afrodescendiente. Con base en lo anterior, la Sala concluye que las comunidades negras siguen afrontando una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales producto del estado de cosas inconstitucional declarado en 2004, cuyo impacto sigue siendo agravado y desproporcionado.

Siguiendo la línea de los autos 005 de 2009 y 073 de 2014, la Corte Constitucional identificó, entre otros, los siguientes derechos que se ven visiblemente afectados con ocasión del desplazamiento forzado: (i) a la vida en condiciones de dignidad²⁴; (ii) al mínimo vital²⁵; (iii) a la protección especial de niños, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad y de tercera edad, y otros grupos especialmente protegidos²⁶; (iv) a escoger su lugar de domicilio²⁷; (v) al libre desarrollo de la personalidad, (vi) a la libertad de expresión, y (vii) de asociación²⁸; (viii) derechos económicos, sociales y culturales²⁹; (ix) a la unidad familiar y a la protección integral de la familia³⁰; (x) a la salud³¹; (xi) a la integridad personal³²; (xii) a la seguridad personal³³; (xiii) a la libertad de circulación por el territorio nacional y (xiv) a permanecer en el sitio escogido para vivir³⁴; (xv) al trabajo y (xvi) a escoger libremente

²³ La exposición de un diagnóstico detallado acerca del cumplimiento de las órdenes del auto 005 de 2009, se encuentra consignado en los autos 359 de 2015 y 310 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁴ Constitución Política de 1991 -CP/91- (1 y 11); Principios Rectores de los Desplazamientos Internos -PRDI- (1, 8, 10 y 13); Carta de la Organización de Estados Americanos -Carta de la OEA- (34 y 35); Convención Americana de Derechos Humanos -CADH- (4); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -DADDH- (1); Declaración Universal de los Derechos Humanos -DUDH- (1, 3, y 22); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP- (6); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- y Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos -PACADH- (6).

²⁵ CP/91 (1º, 2, 5 y 11); PRDI (18); Carta de la OEA (45); DADDH (11); DUDH (22 y 25); PIDESC (11); PACADH.

²⁶ CP/91 (7, 13, 43, 44, 45, 46 y 47); PRDI (2, 4 y 9); CADH (19); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial -ICERD- (1 y 2); DADDH (7); DUDH (25); PIDCP (24); PIDESC (10); PACADH (16, 17 y 18).

²⁷ CP/91 (24); PRDI (5, 6, 7, 14 y 15); ICERD (5); DADDH (8); DUDH (13); PIDCP (12).

²⁸ CP/91(16, 20 y 38); PRDI (1 y 8); Carta de la OEA (45), DADDH (4, 22 y 29), DUDH (3, 19, 20, 22 y 26); CADH (7,13y16); ICERD (1 y 5); PIDCP (19 y 22).

²⁹ PRDI (3, 18, 19, y 23-27); Carta de la OEA (2); CADH (26); ICERD (5); CADDH (11); DUDH (22); PIDESC (3).

³⁰ CP/91 (5, 15, 42 y 44); PRDI (16y17); CADH (17); DADDH (5 y 6); DUDH (16); PIDCP (23); PIDESC (10); PACADH (15).

³¹ CP/91 (11, 44, 49 y 64); PRDI (1, 2 y 19); ICERD (5); DADDH (11); DUDH (25); PIDESC (12); PACADH (10).

³² CN/91 (1, 12 y 44); PRDI (5, 6 y 11); CADH (5); ICERD (5); DADDH (1).

³³ PRDI (8, 10, 12, 13 y 15); CADH (7); ICERD (5); DADDH (1); DUDH (3); PIDCP (9).

³⁴ CP/91 (24); PRDI (1, 2, 6, 7 y 14); CADH (7 y 22); ICERD (5); DADDH (8); DUDH (9 y 13); PIDCP (12).

profesión u oficio³⁵; (xvii) a una alimentación mínima³⁶; (xviii) a la educación³⁷; (xix) a una vivienda digna³⁸; (xx) a la paz³⁹; (xxi) a la personalidad jurídica⁴⁰, y (xxii) a la igualdad⁴¹.

Adicionalmente, esta Corporación procede a señalar aquellos riesgos y afectaciones persistentes, en el caso de los derechos a la identidad étnica y cultural (artículos 1º, 7, 55 transitorio, 68, 72 y 330 de la Constitución, y capítulos II y VI de la Ley 70 de 1993), la autonomía (artículos 1º, 2, 40, 55 transitorio, 79, 103 y 330 de la Constitución, y capítulos II y VII de la Ley 70 de 1993) y territoriales colectivos (artículos 55 transitorio, 63 y 330 de la Constitución, y capítulos III, IV y V de la ley 70 de 1993)⁴² y, en cada capítulo, identificará los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales que reclaman la intervención excepcional y residual de esta Sala Especial.

Derecho a la identidad cultural de las comunidades afrodescendientes desplazadas en espacios urbanos, retornados y con restricciones a la movilidad o con riesgo de estarlo

De conformidad con los artículos 1, 7, 13 y 70 de la Constitución Política, Colombia se define como un Estado pluralista y democrático que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural. Siguiendo esta definición, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de proteger el derecho a la identidad cultural de la población afrodescendiente puesto que, junto a los pueblos indígenas, “*son éstos quienes pueden conservar y proyectar en los diferentes ámbitos el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana, sustrato del estado social de derecho acogido en la Carta*”⁴³.

En este sentido, y de acuerdo con dichos principios, la Corte ha protegido algunos derechos y garantías en favor de esta población. Algunos ejemplos son el reconocimiento de su riqueza cultural⁴⁴; el derecho a la autodeterminación de

³⁵ CP/91 (1º, 25 y 26); PRDI (1 a 3, 18, 21, 24 y 25); Carta de la OEA (34, 45 y 50); ICERD (5); DADDH (14); DUDH (23); PIDESC (6); PACADH (6).

³⁶ CP/91 (43, 44 y 46); PRDI (1-3, 18 y 24-27); Carta de la OEA (34); DADDH (11); DUDH (25); PIDESC (11); PACADH (12).

³⁷ CP/91 (44, 45, 64, 67, 69 y 70); PRDI (13 y 23); Carta de la OEA (34, 47, 48, 49 y 50); ICERD (5); DADDH (12); DUDH (26); PIDESC (10 y 13); PACADH (13).

³⁸ CP/91 (51 y 64); PRDI (18 y 21); Carta de la OEA (34); ICERD (5); DADDH (11); DUDH (25); PIDESC (11).

³⁹ CP/91 (22); PRDI (6, 7, 11, 13 y 21); Carta de la OEA (1, 2, 3 y 45); DUDH (26); PIDCP (preámbulo); PIDESC (preámbulo).

⁴⁰ CP/91 (14); PRDI (20); CADH (3); DADDH (17); DUDH (6); PIDCP (16).

⁴¹ CP/91 (5, 13, 42, 43 y 70); PRDI (1 a 4, 6, 9 y 22); Carta de la OEA (3, 34 y 45); CADH (1 y 24); ICERD (1, 2 y 5); DADDH (2); DUDH (1, 2 y 7); PIDCP (2, 3 y 26); PIDESC (2 y 3); PACADH.

⁴² Estos derechos fueron especialmente consagrados y desarrollados por el Convenio 169 de 1989 de la OIT. Como lo ha reiterado ampliamente esta Corte, con el Convenio 169 se adoptó un enfoque pluralista orientado al reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas. Contrario al enfoque asimilacionista del Convenio 107 de 1957, que pretendía una incorporación paulatina de estos pueblos a los modelos de la sociedad mayoritaria, en 1989 se reconocieron “*las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones*”. Por eso, con el Convenio 169 se estableció, “*que la aplicación de las normas que involucran el goce de sus derechos debe tener como norte la maximización de su autonomía, la preservación de su cultura y el respeto por la diferencia*”. T-376 de 2012. M.S. María Victoria Calle Correa.

⁴³ Sentencia T-955 de 2009. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁴ Artículo 8.

los pueblos⁴⁵; la oficialidad de lenguas y dialectos de los grupos étnicos⁴⁶; una etnoeducación que respete y desarrolle su identidad⁴⁷; su cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana y el reconocimiento de la igualdad y dignidad frente a todas las culturas⁴⁸; la protección a sus manifestaciones culturales, su historia y su visión del presente⁴⁹; a preservar su identidad cultural⁵⁰; la protección y reconocimiento de su sistema de valores propios⁵¹; a conservar sus vínculos comunitarios⁵²; a ejercer libremente y conservar sus usos, costumbres, valores y tradiciones que los identifican como comunidad y los diferencian de la “cultura mayoritaria”⁵³, entre otros.

Lo anterior, de manera general, permite observar la importancia de este derecho respecto a la población afrodescendiente, así como la especial protección que le asigna la Constitución Política y cómo la Corte ha tutelado algunos derechos y garantías a efectos de asegurar su goce efectivo. En resumen, se tiene que el derecho a la identidad étnica y cultural comprende la garantía de las comunidades a *“supervivir como colectividades con comportamientos, prácticas, valores y formas propias y colectivamente adoptadas para ver, sentir, pensar y actuar del mundo”*, lo cual implica a su vez, *“el derecho al mantenimiento de sus usos y costumbres (vivienda, alimentación, formas de trabajo, relacionarse con la naturaleza, con la familia y comunidad, de solucionar los problemas, festividades, rituales, entre otros), el derecho a la utilización de su propio idioma y a la toma de medidas que eviten la extinción de la lengua, el derecho a la cultura material (protección del conocimiento ancestral, de las prácticas tradicionales, de la medicina tradicional, de la religiosidad, a las expresiones artísticas propias de la cultura) y el derecho a la educación propia (étno-educación)”*⁵⁴.

A pesar de lo anterior, son numerosos los estudios que evidencian cómo la población afrodescendiente, ha sido uno de los grupos históricamente marginados⁵⁵. Situación que ha *“repercutido negativamente en el acceso a las*

⁴⁵ Artículo 9.

⁴⁶ Artículo 10.

⁴⁷ Artículo 68.

⁴⁸ Artículo 70.

⁴⁹ Sentencia T-375 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁰ Sentencia T-462 de 2015. M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵¹ Sentencia T-1130 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵² Sentencia T-1130 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵³ Sentencias C-882 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-641 de 2012 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-462 de 2015m M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁴ ACNUR-Colombia. *Vacíos de protección y recomendaciones frente a la restitución de derechos territoriales. Consejo Comunitario Renacer Negro – Timbiquí, Cauca.* (2015). Pág. 22.

⁵⁵ *“De hecho, a nivel latinoamericano se reconoce que las condiciones históricas de vida de la población negra son inferiores a las del resto de los americanos. Al respecto, la presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marta Altolaquirre, en discurso pronunciado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, en febrero de 2003, declaró: ‘La Comisión está consciente de que, pese a algunos esfuerzos de la comunidad internacional y de los gobiernos, el flagelo del racismo y de la discriminación racial sigue siendo fuente de violaciones de los derechos humanos. Es evidente cómo la discriminación conlleva toda una serie de desventajas y situaciones de violencia, que para el caso del individuo puede concretarse en una tragedia personal, para un grupo puede tener el efecto de la marginación, y para una nación puede significar un impedimento para superar la pobreza, al mismo tiempo que incide negativamente en la efectividad de las instituciones democráticas. (...) En el momento actual se enfrentan nuevas formas, manifestaciones y expresiones de intolerancia, racismo y discriminación racial, que colocan en el tiempo la necesidad de una Convención regional para combatir en forma más eficaz estos nuevos matices de la discriminación, reflejando las particularidades del continente americano’”*. Sentencia T-1090 de 2005. M.S. Clara Inés Vargas

oportunidades de desarrollo económico, social y cultural”⁵⁶. Esto se refleja, por ejemplo, en la persistencia del desconocimiento e invisibilización de los afrodescendientes como grupo étnico, su cultura y sus aportes a la construcción de la identidad colombiana⁵⁷, puesto que este problema ha permitido la creación de estereotipos que han fomentado la discriminación racial y el racismo⁵⁸.

A partir de este contexto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, mediante auto 005 de 2009, analizó la situación en que se encuentran las comunidades afrodescendientes, especialmente aquellas que han sido desplazadas o que se encuentran en riesgo de estarlo. Como resultado, evidenció el impacto desproporcionado que ha generado el desplazamiento forzado, así como el conflicto armado y la violencia generalizada sobre los derechos individuales y colectivos de esta población que, además, ha sido identificada como sujeto de especial protección constitucional.

En concreto, la Corte constató que el desplazamiento forzado, las restricciones a la movilidad y la resistencia, han afectado el derecho a la identidad étnica y cultural de las comunidades negras, lo cual se refleja en (i) el riesgo agravado de destrucción de las estructuras sociales de las comunidades, (ii) el riesgo acentuado de destrucción cultural y (iii) el riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial⁵⁹. En consecuencia, en el auto 005 de 2009, ordenó al Gobierno Nacional, en coordinación con los gobiernos locales, adoptar medidas concretas que permitan proteger y garantizar el goce efectivo de este derecho.

No obstante, de acuerdo con la información allegada a la Corte Constitucional por parte del Gobierno Nacional, los organismos de control de Estado y la sociedad civil, así como resultado de las visitas a terreno realizadas por el equipo de trabajo de la Sala Especial de Seguimiento, esta Corporación observa

Hernández. Además, ver estudios como: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. *Raza y vivienda en Colombia: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades*. (2013). BELLO, Alvaro y RANGEL, Marta. *Etnicidad, "Raza" y Equidad en América Latina y el Caribe*. (2000). Observatorio de Discriminación Racial, Comisión Colombiana de Juristas y ONIC. *Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. (2010). CEPAL. *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. (2009), entre otros.

⁵⁶ Sentencia T-422 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁷ Por ejemplo, en sentencia T-691 de 2012 (M.S. María Victoria Calle) se hizo hincapié en esta situación y en cómo la misma ha fomentado la creación de estereotipos que agravan la discriminación y normalizan el racismo. Razón por la cual hizo un llamado a favor de un redescubrimiento de los saberes y discursos de la afrocolombianidad que reconozca las especificidades de su gente y las contribuciones que este grupo humano le ha hecho a Colombia, especialmente porque la *“pérdida de historia e identidad del origen africano de Colombia, si bien afecta mayoritariamente a las comunidades afro colombianas, implica una pérdida de identidad para todos los colombianos sin excepción alguna. Algunos ejemplos son obvios, como desconocer las conexiones originales de la cumbia, el currulao o tantos otros ritmos nacionales con el África. Y algunos otros casos no tan obvios, como es el de una palabra de gran importancia en el imaginario colombiano: ‘macondo’; al parecer tendría su origen en la expresión ‘makondo’, (un fitónimo) el nombre de un vegetal en lengua bantú: plátano”*.

⁵⁸ En torno a esta situación, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia reconoció que *“en muchas partes del mundo, los africanos y los afrodescendientes tienen que hacer frente a obstáculos como resultado de prejuicios y discriminaciones sociales que prevalecen en las instituciones públicas y privadas”*. Naciones Unidas. *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Declaración de Durban (Sudáfrica)*. (2001). Declaración 35.

⁵⁹ Auto 005 de 2009. Fundamentos 94-113. M.P. Manuel José Cepeda.

que las comunidades afrodescendientes no tienen la posibilidad material de restablecer, conservar, proteger o fortalecer sus modos de vida, de acuerdo con su cosmovisión y su relación especial con sus territorios. Principalmente, esto se debe a que el Gobierno (a) no ha logrado mitigar las situaciones de riesgo en los territorios (b) ni atender de manera eficaz a los afrodescendientes que han sido desplazados, especialmente hacia entornos urbanos. Lo anterior, en consecuencia, ha generado que los riesgos advertidos en el auto 005 de 2009, no solo persistan, sino que además se hayan agravado.

a) En relación con la **situación de los territorios**, esta Corporación encontró que el desplazamiento forzado, el conflicto armado y la violencia generalizada, así como sus factores subyacentes y vinculados, continúan teniendo un impacto diferencial y desproporcionado sobre las comunidades afrodescendientes, el cual se concreta en la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, emergencias recurrentes y la agudización de la crisis humanitaria. Lo anterior, ha ocasionado diferentes impactos en la identidad cultural de estas comunidades, tales como: (i) el desarraigo; (ii) cambios en la valoración, defensa y cuidado del territorio; (iii) afectaciones a su seguridad y soberanía alimentaria; (iv) debilitamiento y pérdida de los saberes y conocimientos tradicionales, tanto en sus actividades productivas (i.e. pesca, barequeo), como en su medicina tradicional; (v) destrucción de sus estructuras sociales y la ruptura del tejido social y familiar; (vi) pérdida de su memoria histórica y de sus manifestaciones artísticas y (vii) debilitamiento de sus formas de organización y administración interna.

(i) *Desarraigo*

Una de las principales consecuencias que enfrentan los afrodescendientes, producto del conflicto armado y el desplazamiento forzado, es la ruptura de los vínculos que sostienen con sus territorios, puesto que se impide la continuidad de sus usos y costumbres. Por su parte, las comunidades afectadas por restricciones a su movilidad o en resistencia al conflicto en sus tierras, enfrentan la imposición de tiempos y ritmos de movilidad que dificultan la realización de actividades que tienen tiempos particularmente marcados en los calendarios y el conocimiento que da la interacción de las comunidades con el medio rural⁶⁰.

El desarraigo, para las comunidades afrodescendientes, va más allá de la pérdida de sus propiedades y es quizás, una de las afectaciones que menos respuesta ha tenido por parte de la política pública.

Partiendo del análisis de la situación actual de las comunidades chocoanas, la Defensoría del Pueblo ha expuesto cómo el desplazamiento forzado repercute más allá de las pérdidas materiales o la afectación de derechos individuales. Para las comunidades negras, implica un “*menoscabo de los derechos colectivos de los grupos étnicos (...) a la participación y a la autonomía, a la identidad cultural, al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones*”

⁶⁰ Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Considerando 93 y 98.

culturales, y a la seguridad y soberanía alimentaria”⁶¹. Por tal razón, este riesgo, se potencializa especialmente el en caso de la población afrodescendiente, debido a la debilidad de los mecanismos estatales específicos para la protección de las comunidades y sus territorios⁶².

Este contexto, en consecuencia, afecta directamente la cosmogonía de la población afrodescendiente, lo cual ha conllevado una dramática y acelerada aculturación y desarraigo de las creencias que los identifican como pueblo. Por ejemplo, se ha podido observar que, en el caso de las comunidades del Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí (Cauca), el desarraigo incidió en la negativa al retorno y la transformación del tejido comunitario. Testimonios como los siguientes advierten esta situación: *“los jóvenes están viajando a Cali, Timbiquí o Guapi para seguir estudiando... a veces se van todas las familias, ya no se van solo los jóvenes”* o *“la gente va a ser poca, se van a terminar desplazando muchos más, cada uno tomándose la justicia por su mano, eso va a llevar a que se acaben entre ellos y por aquí no quede nadie. En 10 o 20 años si la cosa sigue así se daña todo y la gente cada uno para su lado, que solo el dinero y el oro importen*”⁶³.

El desarraigo, además, afecta especialmente a la niñez afrodescendiente puesto que, a raíz del desplazamiento, enfrenta pérdidas que afectan su identidad, el desarrollo de su personalidad e incluso su autoestima. Igualmente, debido a la persistencia del conflicto armado en los territorios, los niños, niñas y adolescentes, continúan siendo reclutados por los actores armados ilegales. Como resultado, los menores *“pierden sus tradiciones culturales y ancestrales, estableciendo otro tipo de relaciones con la naturaleza y territorio, sufriendo el desarraigo y el abandono de sus familias y comunidades, rechazando los referentes de autoridad en su comunidad y, usando un lenguaje agresivo y violento para comunicarse con los demás. Los impactos del reclutamiento en las prácticas culturales y ancestrales de los NNA pertenecientes a grupos étnicos son difíciles de identificar, ya que la mayoría de las veces, pasan desapercibidos tanto por las instituciones del estado como las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades*”⁶⁴.

(ii) Cambios en la valoración, defensa y cuidado del territorio

El conflicto armado interno y la presión de los proyectos económicos legales e ilegales en los territorios colectivos y ancestrales, han generado un reordenamiento de los mismos. Específicamente, estos procesos se fundamentan en una visión de desarrollo y productividad que caracteriza al modelo económico mayoritario, el cual *“desconoce modelos de producción*

⁶¹ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 73. // Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial 064 de 2014*. (2014). Págs. 30-31.

⁶² Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 72-75.

⁶³ Testimonio recogido en: ACNUR-Colombia. *Vacios de protección y recomendaciones frente a la restitución de derechos territoriales. Consejo Comunitario Renacer Negro – Timbiquí, Cauca*. (2015). Pág. 98.

⁶⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico*. (marzo de 2014). Págs. 131-134.

propios, que favorecen el autoabastecimiento y promueven la protección de la diversidad cultural y biológica de sus territorios’⁶⁵.

Actualmente, los afrodescendientes deben enfrentar estas situaciones inmersos en un contexto de pobreza extrema y abandono institucional, lo cual dificulta la defensa de sus territorios⁶⁶. Como se verá más adelante, esta situación se encuentra ligada igualmente al debilitamiento de las estructuras sociales y de administración interna.

En esta medida, las políticas públicas, en particular aquellas orientadas al desarrollo de megaproyectos de infraestructura, han sido percibidas por las mismas comunidades como una amenaza. De acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, estas políticas son impuestas, desconocen las alternativas productivas de la población afrodescendiente y son adoptadas sin tener en cuenta las afectaciones sobre el medioambiente, la identidad y el territorio⁶⁷. Precisamente, algunos proyectos impulsados por el Gobierno Nacional, especialmente ligados al desarrollo portuario (i.e. Tumaco y Buenaventura), han provocado la re-significación de los territorios que han sido habitados ancestralmente por los pueblos afrodescendientes, convirtiéndolos en focos de disputa entre diferentes actores. Esta situación en consecuencia, como lo explica el CNMH, ha provocado que en aquellas regiones o municipios con un enorme potencial de riqueza, coexistan procesos de “*modernización excluyente*”⁶⁸ y violencia de los actores armados, donde los mismos se refuerzan mutuamente.

Es por ello que, esta Corporación comparte las recomendaciones que ha formulado la Defensoría del Pueblo a través de su Sistema de Alertas Tempranas⁶⁹, acerca de la necesidad de inversión social en los territorios, especialmente en aquellos lugares en donde se presenta la confluencia de actores armados, el desarrollo de proyectos económicos y la informalidad de los predios y viviendas de las comunidades, a efectos de mitigar el contexto de exclusión estructural que afrontan los pueblos afrodescendientes que han sido desplazados.

(iii) Afectaciones a su seguridad y soberanía alimentaria

Esta Corporación ha reafirmado el derecho que tienen los afrodescendientes a la subsistencia de acuerdo con las formas y medios tradicionales de producción

⁶⁵ Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Considerando 70.

⁶⁶ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 72.

⁶⁷ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Págs. 49-50.

⁶⁸ En aquellos eventos “*en los que el Estado, en cuanto árbitro que debe garantizar la resolución pacífica de los conflictos por el territorio, toma partido por una determinada visión de desarrollo que prioriza los intereses de poderosos actores externos y relega a un segundo plano la participación y las aspiraciones de las comunidades afrocolombianas, así como su posibilidad de seguir construyendo su proyecto colectivo de vida y su identidad cultural alrededor del territorio que han habitado ancestralmente*”. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 292-307.

⁶⁹ Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo No. 032 de 2008, Notas de Seguimiento 027 de 2010, 016 de 2011, 005 de 2013, entre otros.

dentro de sus tierras, porque de esta manera se realiza y hace efectivo su derecho a la integridad cultural, social y económica⁷⁰. Además, estas comunidades han habitado tradicionalmente zonas con gran riqueza en recursos naturales y una ubicación geoestratégica. No obstante, como se expone en el apartado sobre derechos territoriales, estas tierras han atraído diferentes intereses tanto legales como ilegales sobre el uso de su suelo y la explotación de sus recursos naturales, como los proyectos mineros, de extracción de biomasa, de cultivos ilícitos o de desarrollo de infraestructura.

Estas presiones inciden de igual forma en la identidad étnica y cultural. Por ejemplo, el conflicto armado y el desplazamiento forzado, han obligado a las comunidades a transformar sus prácticas y sistemas de producción tradicional, a pesar de ser un elemento esencial, tanto para su patrimonio cultural, como para su seguridad alimentaria⁷¹. Así lo ha reportado la Defensoría del Pueblo, quien ha expuesto los casos de los Consejos Comunitarios de Bajo Calima, Cuéllar y Malaguita (Buenaventura). En el primero de ellos, las comunidades de San Isidro, La Esperanza, La Trojita, Ceibito y Guadual, producto de confrontaciones entre diferentes actores armados, han sufrido restricciones a la movilidad y, especialmente, al acceso a la quebrada Ordóñez, en torno a la cual ejercían sus prácticas tradicionales de producción, pesca y caza⁷². Por su parte, en Cuéllar y Malaguita, la presencia de grupos armados ilegales en sus territorios, han afectado sus actividades de recolección, pesca y trueque con las comunidades indígenas Wounan, quienes también han sido profundamente afectadas⁷³.

Por otra parte, los impactos que han tenido los cultivos de palma en los territorios colectivos han sido expuestos en diferentes providencias (i.e. autos 005 de 2009 y 073 de 2014). Sin embargo, esta es una problemática que persiste, como se observa en el caso de las comunidades del Cauca donde los proyectos han incidido tanto en la cultura de las comunidades negras, como en el aumento del conflicto en la zona y el detrimento de la calidad de vida de los afrodescendientes. Lo anterior por cuanto estos monocultivos, al demandar grandes extensiones de tierra, desplazan cultivos tradicionales que se han centrado en la producción de arroz, plátano, yuca y pan coger, lo cual potencia,

⁷⁰ Sentencia T-414 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Perez. Igualmente: *“El ejercicio del derecho territorial le permite a una comunidad acceder colectivamente a sus recursos naturales y controlar los procesos sociales, culturales, políticos y económicos que ocurran dentro de ese espacio. || Los pueblos aborígenes tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios. Lo más importante para ellos es su territorio. Sin territorio, todo se desvanece, pierde fuerza y no hay donde expresar la cultura. || El territorio es el lugar donde los indígenas pueden desenvolverse según su cultura, su saber y sus derechos”*. PARDO SCHLESINGER, Cristina y PARRA DUSSÁN, Carlos. *Teoría constitucional: liber amicorum en homenaje a Vladimiro Naranjo Mesa*. Ed. Universidad del Rosario. (2006). Pág. 202.

⁷¹ Concretamente, el CNMH ha precisado que *“[l]os escenarios de violencia en el campo colombiano, prolongados a lo largo del tiempo, generan la afectación de las formas de vida campesina y de las prácticas tradicionales y ancestrales del uso de la tierra. Estas formas de vida que comparten la población campesina, indígena y afrodescendiente que habitan zonas rurales del país, tienen en común el trabajo de la tierra, para lo cual requieren disponer de la misma”*. Centro Nacion al de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 226.

⁷² Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Págs. 20-21.

⁷³ Defensoría del Pueblo. *Informe de visita de verificación a la zona del Bajo San Juan*. (7 de septiembre de 2015).

a su vez, el riesgo de disminuir la diversidad agrícola, la protección de la biodiversidad y la seguridad alimentaria⁷⁴.

De igual forma, los cultivos tradicionales se han visto desplazados por la presión de actores armados que imponen la siembra de cultivos para uso ilícito. Esto tiene diferentes connotaciones y efectos. De un lado, la presencia de estos cultivos *“ha implicado una transformación cultural que se refleja en asuntos tan concretos como el consumo de alucinógenos por parte de jóvenes, el interés por el cambio de cultivos y la afectación de la seguridad alimentaria, debido a la sustitución de los de pan coger por los de hoja de coca, que ha acarreado la desnutrición, el hambre por la escasez de alimentos e incluso muertes”*⁷⁵.

La seguridad alimentaria de las comunidades negras se ve igualmente afectada como resultado de las acciones propias de las dinámicas del conflicto armado. Por ejemplo, comunidades del Consejo Comunitario de Bajo Calima (2014) y comunidades del Rio Naya (2015) de Buenaventura, fueron afectadas como consecuencia de fumigaciones aéreas con glifosato sobre sus territorios. Estos casos no difieren de lo observado en Nariño⁷⁶ y Cauca⁷⁷. Al respecto, la Defensoría del Pueblo señaló que *“dichas fumigaciones han provocado un impacto sobre los cultivos de pan coger de la comunidad de los que depende su sostenibilidad económica y alimentaria, así mismo se contaminan fuentes de agua que para las comunidades tienen diferentes usos, todo esto como parte de su territorio y cosmovisión”*⁷⁸.

Como se observa, los impactos son diversos, en tanto lo son las causas y las comunidades que padecen estas afectaciones. Sin embargo, no sólo los

⁷⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca* Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. (Abril de 2014). Pág. 70.

⁷⁵ Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado y Sistema de Alertas Tempranas. *Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto. Informe Temático*. (Octubre de 2011). Pág. 115.

⁷⁶ Cfr. Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁷ Un ejemplo importante ha sido expuesto en el caso del Cauca donde: *“[Los grupos armados ilegales] llevan a cabo retenes, ordenan tareas y mantienen un estado de zozobra en la región. En los últimos años, las márgenes ribereñas más afectadas con estas prácticas son los ríos Guapi, Napi y Micay y sus afluentes, por donde se transportan insumos, estupefacientes, víveres, combustibles y armamento. Se trata de una zona donde hasta 2012 la presencia de la fuerza pública era muy baja. Los grupos armados ilegales, en su actividad de garantizar la seguridad y funcionamiento del cultivo y procesamiento de cocaína, desarrollan actos de violencia en numerosos puntos de la costa caucana. Así por ejemplo, el frente 30 de las FARC ejerce fuertes presiones en la parte media del río Micay, en territorios del Consejo Comunitario Mamuncia, extendidos al caserío Guayabal en límites con Noanamito y las poblaciones Río Viejo, Rotura, Iguana, Saragoza, Los Cinco Viejos, Arenal, San Joaquín, Taporal y Calle Larga. Esta situación, al ser evidenciada por la fuerza pública, ha llevado a activar dispositivos de ataque contra las guerrillas, lo que ha ocasionado que las comunidades se encuentren en medio de dos fuegos: padecen las restricciones impuestas por la fuerza pública respecto del transporte de alimentos, productos pecuarios y combustible procedentes de Buenaventura, y al mismo tiempo son objeto de pillaje y control por parte de los grupos armados irregulares. Estas restricciones afectan su seguridad alimentaria y los sumen en un estado de mayor penuria y desabastecimiento”*. Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca* Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. (Abril de 2014). Pág. 97.

⁷⁸ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 20. Sobre este último aspecto, es importante advertir que, si bien las aspersiones aéreas han sido suspendidas desde 2015, los planes de fumigar manualmente persisten. Además, los planes de sustitución de cultivos, puesto que inciden directamente en las comunidades, deben ser consultados, como se puso de presente en el auto 073 de 2014. Con todo, es claro que diferentes comunidades fueron afectadas y esta es una situación que debe ser valorada por el Gobierno.

proyectos ilícitos han incidido en la inseguridad alimentaria, sino que además, la falta de protección de los derechos territoriales de las comunidades por parte del Gobierno, también han puesto en riesgo este derecho. Así, por ejemplo, se encuentra el caso de los Consejos Comunitarios del municipio de Guapi (Cauca). Para estas comunidades las zonas de manglar *“forman parte fundamental del sistema sociocultural, económico y reproductivo de las comunidades afrocolombianas en la costa pacífica caucana, y por eso no pueden ser separadas de los territorios tradicionales”*⁷⁹. A pesar de ello, no les es permitida la explotación de dichos espacios, aun cuando su actividad se desarrolla bajo el principio de *“protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza”*⁸⁰.

(iv) *Debilitamiento y pérdida de los saberes y conocimientos tradicionales, tanto en sus actividades productivas, como en su medicina tradicional*

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar que, al momento de analizar el impacto de las referidas actividades, ha sido importante conocer los comportamientos, prácticas, usos y costumbres de las comunidades, puesto que estas también han sido afectadas como consecuencia del desplazamiento forzado, el conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados.

Por ejemplo, en el caso de las comunidades del Cauca, la imposición de nuevas formas de trabajo individual en labores al servicio de economías ilegales (i.e. cultivos de uso ilícito y minería ilegal) ha segregado procesos comunitarios y estructuras tradicionales de producción. En tal sentido, *“al generar excedentes económicos particulares representados en dinero efectivo con ganancias superiores a las tradicionales, transmutan las formas de intercambio y consumo, desestiman prácticas tradicionales de subsistencia y agudizan los problemas de seguridad alimentaria de las comunidades. Es lo que actualmente ocurre en los tres municipios de la costa caucana, donde los costos de los productos de la canasta familiar son superiores a las de otras zonas del departamento”*⁸¹.

Asimismo, en el caso de Nariño, según reporta la Defensoría del Pueblo, la producción de narcóticos y el establecimiento de economías ilegales, *“puso en circulación grandes sumas de dinero, permeó las costumbres nativas convirtiendo a los habitantes en consumidores, [e] instauró prácticas individuales que fragmentaron los mecanismos de asociación para la subsistencia (pan coger, faenas de pesca y caza); así como también desestructuró la tenencia de la tierra colectiva, al darse la negociación de posesiones y el arriendo de predios. La articulación de los territorios marginales a los mercados internacionales, mediante la implantación de cultivos ilícitos insertó a las economías naturales y de subsistencia a modelos de acumulación y reproducción individuales, los cuales fracturaron las urdimbres*

⁷⁹ Defensoría del Pueblo. Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca. Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. (Abril de 2014). Pág. 123.

⁸⁰ Artículo 3. Principio 4 de la Ley 70 de 1993.

⁸¹ Defensoría del Pueblo. Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca. Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. (Abril de 2014). Pág. 104.

y los tejidos asociativos. || *La bonanza atrajo personas foráneas y sociedades de capital que contribuyeron a desestabilizar las redes comunales y los pactos colectivos, incentivando a la plantación de monocultivos propios de economías de acumulación, en contravía del sistema de pluricultivo y de protección de la diversidad*”⁸².

Por otra parte, los conocimientos y la medicina tradicional enfrentan una ruptura como resultado de los factores recién referidos. En el caso de las comunidades del departamento del Magdalena se han identificado importantes deficiencias en materia del acceso al servicio de salud, puesto que no se cuenta con la infraestructura necesaria para tales propósitos. Los puestos de salud para brindarles asistencia integral tanto a los afrodescendientes como a las personas que habitan veredas y corregimientos, no se encuentran lo suficientemente dotados para brindar la atención inicial. También se tiene que, en estas zonas, tampoco es posible la aplicación de la medicina tradicional dado que, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, al carecer de territorio, escasean plantas medicinales para poder aplicar esta práctica⁸³.

De igual forma, en el departamento de Bolívar se informó acerca de una importante *“disminución de la práctica del uso de plantas medicinales, por la estigmatización a médicos y/o curanderos de la comunidad y por el cambio del uso del suelo que ha generado pérdida y extinción de plantas medicinales vulnerables a la falta de agua o a los agroquímicos usados en monocultivos como la palma de aceite y la piña, cultivados después del desplazamiento en zonas altas de los Montes de María*”⁸⁴. Esta situación ha afectado especialmente a los Consejos Comunitarios Eladio Ariza y Santo Madero del municipio de San Jacinto. Por su parte, en el Consejo Comunitario de Flamenco, proyectos de infraestructura habrían causado la remoción de capas vegetales a efectos de instalar un gasoducto, afectando plantas medicinales y árboles frutales de uso comunitario⁸⁵.

(v) *Destrucción de estructuras sociales y ruptura del tejido social y familiar*

La niñez afrodescendiente es un grupo de especial vulnerabilidad que enfrenta constantemente situaciones de riesgo, principalmente, frente al reclutamiento por parte de los actores armados. Esta situación ha llevado a que diferentes familias se desplacen como mecanismo preventivo⁸⁶. Sin embargo, como lo señala la Defensoría del Pueblo, muchos niños permanecen solos durante el día en sus casas, ya que sus madres, padres y/o cuidadores están trabajando en

⁸² Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado y Sistema de Alertas Tempranas. Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto. Informe Temático. (Octubre de 2011). Págs. 32-33

⁸³ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 53.

⁸⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 60.

⁸⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 73.

⁸⁶ Las declaraciones y los relatos que aquí se citan, fueron recogidos por esta Corporación en una visita a los municipios de Quibdó e Istmina entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2015.

lugares alejados, realizando labores tales como la minería, lo cual hace que sean más vulnerables⁸⁷.

En el caso del departamento del Chocó, diferentes personeros señalaron que en algunas comunidades no existe presencia de jóvenes entre los 10 y los 25 años de edad puesto que sus familias prefieren sacarlos de la comunidad por temor a que sean reclutados⁸⁸, lo cual impacta gravemente en la continuidad de la identidad cultural de esta población.

De otro lado, cuando los niños, niñas y adolescentes son reclutados, la identidad cultural de los mismos *“se transforma de manera que pierden sus tradiciones culturales y ancestrales, estableciendo otro tipo de relaciones con la naturaleza y territorio, sufriendo el desarraigo y el abandono de sus familias y comunidades, rechazando los referentes de autoridad en su comunidad y, usando un lenguaje agresivo y violento para comunicarse con los demás”*⁸⁹.

Adicional a ello, se han presentado afectaciones psicológicas sobre la niñez que es importante resaltar a efectos de este punto. En el caso de Buenaventura, el Sistema de Alertas Tempranas identificó cómo los niños, niñas y adolescentes presentan *“i) conductas homicida, muchos han empezado a emplear términos violentos en sus lenguajes como ‘te voy a matar’, ‘te voy a picar’, ii) prácticas o reproducciones de actos de torturas contra animales domésticos como perros pequeños, los cuales descuartizan, iii) y se reproducen en los juegos cotidianos los hechos violentos, una fuente manifestó que ‘los niños juegan a ser paracos, construyen armas de madera y en el desarrollo del juego amarran y golpean fuertemente a sus amiguitos, acompañando los golpes de frases soeces’ (Informe trabajo de campo Buenaventura, 2013). Dichas conductas atacan contra el desarrollo emocional, cognitivo, social, ético, familiar y espiritual de los NNA pertenecientes a grupos étnicos víctimas de reclutamiento ilícito”*⁹⁰.

Todo lo anterior repercute negativamente en la crianza y formación de la niñez afrodescendiente, especialmente porque los roles familiares cambian y/o se tergiversan; los valores familiares resultan sustituidos por las directrices de los actores armados y; los núcleos comunitarios se ven desplazados por las dinámicas de los grupos armados.

Como agravante, se tiene que los impactos del reclutamiento sobre las prácticas culturales y ancestrales de los afrodescendientes son difíciles de identificar, ya que el aislamiento en que se encuentran diferentes comunidades hace más difícil su denuncia y visibilización.

Por otra parte, es preocupante el informe del Sistema de Alertas Tempranas en torno a la violencia sexual basada en género, puesto que, en casos como el

⁸⁷ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 92.

⁸⁸ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 92.

⁸⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico*. (marzo de 2014). Pág. 134.

⁹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico*. (marzo de 2014). Pág. 136.

Chocó, en zonas cercanas a la explotación minera, se instalan prostíbulos a los cuales son llevadas niñas y adolescentes con fines de explotación sexual. Así lo ha reportado la Defensoría del Pueblo: *“En la mayoría de zonas mineras el goce efectivo de los derechos fundamentales es precario, con elevados niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. En este contexto, el desplazamiento y la migración abonan a una situación de feminización de la pobreza en economías consideradas como post extractivistas, en las cuales las mujeres son excluidas de los circuitos productivos formales, para ser relegadas a tareas informales y de ingresos reducidos, en comparación con los hombres. || Niñas, adolescentes y mujeres jóvenes están siendo inducidas a la prostitución en contextos mineros en el Chocó, con el consecuente aumento de embarazos adolescentes y reproducción de los ciclos de pobreza”*⁹¹.

(vi) *Pérdida de la memoria histórica y de sus manifestaciones artísticas y*
(vii) *debilitamiento de sus formas de organización y administración interna*

Las afectaciones que se han expuesto han generado que, *“a pesar de los esfuerzos de los miembros de los consejos comunitarios y de los líderes de las organizaciones, los actores armados [hayan terminado imponiéndose] en determinados ámbitos de la vida social y cultural de las comunidades y ejerciendo formas de resolución de conflictos, ajenas a las comunidades”*⁹².

Sobre este particular se ha tenido conocimiento sobre casos en el departamento de Bolívar, donde ha sido prohibido por parte de los actores armados (legales e ilegales), el uso de medios de comunicación ancestrales, tales como el “Chúa” o los tambores, dado que, a pesar de ser utilizados *“para informar que había venta de carne de res o cerdo en la comunidad, fueron estigmatizados por los grupos armados que entendían (equivocadamente) como estrategias de comunicar que había presencia de uno u otro grupo armado en el territorio”*⁹³.

Precisamente, la intensificación del conflicto armado y los fenómenos del desplazamiento, las restricciones a la movilidad y la resistencia en los territorios, que de él se derivan, ha trastocado sus referentes culturales y sus formas de transmisión, al tiempo que los actores armados y los procesos de colonización imponen nuevas costumbres y dinámicas ajenas a las tradiciones de las comunidades.

⁹¹ Adicionalmente la Defensoría advirtió que: *“La instalación de complejos mineros conlleva además el desmejoramiento de las posibilidades de la población de alcanzar una vida digna y para lograr el goce efectivo de sus derechos fundamentales. La presencia estatal se refuerza militarmente, pero con un sesgo privado al priorizar la protección de las infraestructuras mineras a la protección de la población”*. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y Sistema de Alertas Tempranas. *El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudio de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá*. (2014). Pág. 137.

⁹² Auto 005 de 2009. Párrafo 121. Esta conclusión fue reiterada años más tarde por esta Sala en su auto 073 de 2014, al analizar las condiciones en que se encuentran las comunidades del Pacífico Nariñense. Sin embargo, como se puede apreciar, su contenido permanece vigente.

⁹³ El “chúa”, es un instrumento semejante a un cuerno que produce un sonido grave. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 60.

Siguiendo con el caso de Bolívar, la Defensoría del Pueblo ha señalado cómo *“en varias comunidades, el conflicto conllevó que las personas que ostentaban algunos de los cargos de autoridad local también hacían parte de los grupos armados que operaban en sus territorios. En las comunidades negras constituidas en los consejos comunitarios de Rocha y Puerto Badel (municipio de Arjona) y Lomas de Matunilla (municipio de Turbana) durante los años 2001 a 2005 se impuso por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia – Bloque Héroes de los Montes de María, la autoridad administrativa del corregidor, hecho que generó transformaciones en sus relaciones con el Estado/Gobierno Local”*⁹⁴.

De igual forma, en el caso de Nariño *“los grupos armados ilegales introdujeron cultivos para el procesamiento de clorhidrato de cocaína, en suelos de resguardos indígenas y territorios colectivos, desconociendo la autonomía y transformando las estructuras de poder reinantes, mediante nuevos liderazgos apoyados en las armas”*⁹⁵.

Conforme con lo expuesto, para esta Corporación es claro que el desplazamiento forzado y el conflicto armado generan un impacto agravado sobre la identidad étnica y cultural de los pueblos afrodescendientes, en la medida en que se afecta la estructura comunitaria y familiar, al tiempo en que se destruyen proyectos de vida colectivos e individuales para cada uno de los grupos generacionales y se pone en riesgo su pervivencia, especialmente, debido al paulatino rompimiento del vínculo con la tierra y el territorio⁹⁶.

b) Frente a las **comunidades que se encuentran desplazadas en las ciudades**, la Corte identificó desde el auto 005 de 2009 que, debido tanto a la falta de atención como su inadecuada e incompleta prestación en los lugares de llegada, la población afrodescendiente desplazada se ve obligada a ubicarse en los llamados cinturones de miseria. En estos lugares, las familias no cuentan con condiciones dignas de habitabilidad. Por el contrario, se encuentran con un nuevo contexto de victimización marcado por la discriminación, la inequidad, la marginalidad y la consecuente vulneración de sus derechos individuales, económicos, sociales, culturales y colectivos⁹⁷.

A pesar de la gravedad de estas afectaciones y las órdenes dictadas por esta Corporación, aún no se han reportado acciones específicas y contundentes por parte de la Administración para solventar estas situaciones. Por el contrario, como se pasa a ver, la población afrodescendiente desplazada debe enfrentar (i)

⁹⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 59.

⁹⁵ Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado y Sistema de Alertas Tempranas. *Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto. Informe Temático*. (Octubre de 2011). Págs. 32-33.

⁹⁶ Sumado a lo mencionado, el CNMH considera como efectos del desplazamiento forzado los siguientes: a) pérdidas en la capacidad productiva en el sector rural de muchas regiones, b) disminución de la oferta alimentaria, c) riesgos en la seguridad alimentaria y d) pérdidas de semillas y de prácticas productivas tradicionales que han sido favorables a la conservación y protección del medio ambiente. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 227-228.

⁹⁷ Auto 005 de 2009. Párrafos 96- 100. M.P. Manuel José Cepeda.

la desatención por parte del Estado; (ii) discriminación racial y racismo y; (iii) obstáculos agravados en el acceso y adaptación al sistema educativo del lugar de recepción y, en el acceso a oportunidades laborales y productivas.

(i) *Situación de desatención*

En efecto, de acuerdo con los casos documentados por la Defensoría del Pueblo, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la información recibida por la Corte Constitucional en sus visitas a terreno⁹⁸, esta Sala encontró que aquellas comunidades afrodescendientes que se han visto forzadas a desplazarse hacia los centros urbanos, no reciben por parte de la administración una respuesta adecuada, suficiente y acorde a sus necesidades, que permita garantizar condiciones de vida digna⁹⁹.

Como resultado de lo anterior, en el largo plazo, las familias que no pueden (i.e. motivos de seguridad, invasiones, etc.) o no desean retornar (i.e. reformulación de sus proyectos de vida), deciden reconstruir sus núcleos básicos de organización dentro de las dinámicas urbanas. Son casos tales como Bajamar en Buenaventura o Familias en Acción en Tumaco. Aunque estas comunidades llevan ya varios años asentándose en dichos barrios, continúan sin opciones o procesos de integración que les permitan reconstruir sus proyectos comunitarios. Por el contrario, las administraciones locales les han negado sistemáticamente el acceso a bienes y servicios fundamentales¹⁰⁰. Sobre el particular, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES–, señaló cómo en algunos casos, la población afrodescendiente desplazada es vista por los gobiernos como un obstáculo para el avance de proyectos económicos, precisamente por estar ubicados en zonas sobre las cuales se han planeado llevar a cabo estos procesos (i.e. Buenaventura, Soacha y Tumaco)¹⁰¹.

Sumado a lo anterior, las familias afrodescendientes afrontan una especial condición de desamparo como consecuencia del desplazamiento forzado. En concreto, el desplazamiento implica, no solo la pérdida de sus territorios, sino

⁹⁸ Estas visitas se realizaron a Tumaco (18 y 22 de noviembre de 2012), Buenaventura (21 a 24 de julio de 2014), Quibdó, Istmina (29 de junio a 1 de julio de 2015) y Riosucio (11 a 13 de mayo de 2016), con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y ACIDI/VOCA.

⁹⁹ Así lo ha evidenciado el Centro Nacional de Memoria Histórica, quien, al analizar el fenómeno de la urbanización forzada que se ha presentado en el país, en clave del desplazamiento forzado, constató la dificultad que tiene la población desplazada ubicada en los cascos urbanos, para acceder al suministro de servicios públicos como el agua y el alcantarillado. Adicionalmente, documentó cómo las personas que llegan a las ciudades, ante la ausencia de soluciones de albergue o vivienda, paulatinamente han formado asentamientos informales en los denominados barrios de invasión, los cuales se construyen normalmente en zonas de tierras bajas y vertederos, con viviendas deficientes, abarrotadas y condiciones insalubres, donde además, son expuestas a la “aparición de mercados ilegales de tierras, dificultades en la movilidad, expansión periférica y segregación residencial”. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 230-231.

¹⁰⁰ En la visita realizada por esta Corporación al distrito de Buenaventura en el 2014, se pudo observar cómo los dos únicos suministros de agua, para toda la comunidad de Bajamar, eran derivaciones informales del acueducto. Es decir, recogiendo agua en diferentes recipientes, desde un tubo roto, al lado de una vivienda o una manguera al otro extremo de la comunidad, a contados pasos de la Casa de los Derechos. En el caso de Familias en Acción en Tumaco, se ha informado que su comunidad vecina ha negado seguir suministrado (también de manera informal) el preciado líquido, por temor a ser suspendido o sancionado por las autoridades.

¹⁰¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Pág. 64.

que además provoca una destrucción de sus proyectos productivos de los cuales depende su subsistencia. En tal sentido y como recrudecimiento de la situación de por sí apremiante, en el corto plazo, la mayoría de estas familias enfrentan dos opciones: La primera de ellas, consiste en retornar sin el acompañamiento institucional, afrontando los riesgos que ello implica.

La segunda opción, es ubicarse en zonas marginales de las ciudades (i.e. comunidades de Guapi, Timbiquí y López de Micay en ciudades como Cali, Popayán y Buenaventura)¹⁰². No obstante, en este escenario se reproducen los asentamientos periféricos al tiempo en que se potencian nuevos riesgos (i.e. nuevos desplazamientos, extorsiones o reclutamiento de menores)¹⁰³—. En efecto, en casos como Buenaventura (donde la población desplazada se ha ubicado en los últimos años, especialmente, en la zona de Bajamar y la comuna 12)¹⁰⁴, Quibdó (en cuyo caso, esta población se encuentra principalmente en los barrios Villa España, Samper, El Futuro y El Reposo)¹⁰⁵, Soacha y Bogotá (como la comuna 4 de Cazuca o Ciudad Bolívar en el sur de la Capital)¹⁰⁶, las familias afrodescendientes han sido víctimas de extorsiones, reclutamiento de menores, desaparición forzada, mercados ilegales de tierras, dificultades en la

¹⁰² Un ejemplo claro de la manifestación de esta afectación, son las comunidades de Guapi, Timbiquí y López de Micay, respecto de las cuales la Defensoría indicó: *“Las condiciones de vida de las personas que llegan a las cabeceras de los tres municipios se caracterizan por ser precarias, pues en ninguno de ellos cuentan con un espacio ideal para su protección. Aun peor, aquellos que deciden no retornar a sus lugares de origen deben resignarse a levantar cambuches en barrios de invasión y subnormalidad, casi siempre ubicados en zonas de alto riesgo y en condiciones de hacinamiento (...). El desplazado asentado en los centros urbanos se caracteriza por su falta total de ingresos, su marginalidad y la estigmatización social e institucional de que es objeto, además de no contar con soluciones duraderas e integrales que le permitan superar su condición, tanto en materia de reubicación, reintegración y estabilización socio laboral y recuperación sicológica como en lo relativo al retorno a los territorios desalojados, con garantías de seguridad y reintegración social”*. Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca* Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. (Abril de 2014). Pág. 95.

¹⁰³ Por ejemplo, en el caso del departamento del Cauca, la Defensoría del Pueblo reportó que *“a corto plazo encontraremos unas áreas urbanas caracterizadas por el reclutamiento de jóvenes por parte de las FARC para llevar a cabo actividades de inteligencia, amenazas, extorsiones y atentados en contra de comerciantes y personas a las que consideran vinculadas con grupos armados contrarios o con la fuerza pública. A ello se agrega un aumento desmesurado del narcotráfico, en el que los jóvenes estarán dedicados a ejecutar labores de control barrial, subyugación de la población, administración de centros de distribución de estupefacientes, muertes selectivas ejemplarizantes y cobro de extorsiones a comerciantes y propietarios”*. Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca* Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. (Abril de 2014). Pág. 110.

¹⁰⁴ Al respecto, la Defensoría del Pueblo, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio Público, realizaron en el año 2014, una misión de verificación a la comuna 12 de Buenaventura, como consecuencia del desplazamiento de 29 familias en el mes de mayo, residentes en el barrio Nueva Frontera. Producto de la misma, *“se evidenció un panorama en el que imperaban las extorsiones, la restricción de la movilidad, y las pautas de las conductas comunitarias establecidas por los grupos armados con presencia y dominio en el sector”*. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 21. (Énfasis de la Sala). Además ver: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Pág. 64.

¹⁰⁵ Sobre el particular, se han advertido el aumento en el número de homicidios (11 en el 2015, a 30 de junio de 2015) y el especial riesgo de reclutamiento forzado de menores de estas zonas, quienes en su mayoría son población desplazada. Esta información fue recogida en la visita de la Corte Constitucional a Quibdó.

¹⁰⁶ Al respecto, esta Sala ha tenido conocimiento acerca de la concentración de homicidios sobre afrocolombianos, en aquellas comunas y barrios donde habitualmente arriba la población desplazada. Especialmente, estos hechos han ocurrido en la comuna 12 de Buenaventura, donde fueron reportados por Medicina Legal, el hallazgo de nuevas fosas comunes o cementerios clandestinos, en febrero de 2015. Asimismo, en los barrios Villa España, Samper, El Futuro y El Reposo en Quibdó, la Diócesis de esta ciudad, indicó que a julio de 2015, han sido reportados 11 homicidios. Igualmente, en diferentes localidades de Soacha y Bogotá, como la comuna 4 de Cazuca o Ciudad Bolívar en el sur de la Capital. Sobre estos hechos existe un abundante registro periodístico.

movilidad, segregación residencial y nuevos desplazamientos, especialmente intraurbanos.

Respecto al riesgo de reclutamiento forzado, diferentes organizaciones civiles han advertido que el mismo se presenta en las ciudades –especialmente en aquellos lugares donde se ha ubicado población desplazada– y, a pesar de ello, no ha sido suficientemente investigado por las autoridades¹⁰⁷. Además, señalan que este riesgo se encuentra exacerbado producto de factores como desatención de la población desplazada, pobreza, violencia intrafamiliar y estereotipos en contra de estos jóvenes¹⁰⁸. Así, por ejemplo, se presenta el caso de Quibdó (barrios contiguos al río Atrato, Comunas 1, 4 y 5) donde *“Los niños, niñas y adolescentes (NNA) son las principales víctimas en la cabecera municipal de Quibdó, por las acciones de reclutamiento y utilización de los grupos armados posdesmovilización de la AUC autodenominados los Rastrojos y los Urabeños y la guerrilla de las FARC y ELN. El entorno de marginalidad, discriminación, violencia intrafamiliar, desarraigo territorial y de violencia sexual, entre otras, configuran un escenario propicio para su victimización”*¹⁰⁹. Panorama que, como se ha señalado, no difiere sustancialmente en zonas “deprimidas” o periféricas de otras ciudades y municipios¹¹⁰.

Todo lo anterior, de acuerdo a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, es un reflejo de *“la movilización estratégica del conflicto armado hacia las zonas urbanas en las que se facilita el tráfico de armas, la extorsión, el narcotráfico y el microtráfico de drogas”*¹¹¹. En tal sentido, ha llamado la atención acerca de la posibilidad de que los grupos armados ilegales estén camuflando sus acciones detrás de la población civil, así como aprovechándose de las necesidades de los afrodescendientes desplazados, para vincularlos a las actividades ilegales. Esto último, a efectos de establecer bases políticas que respalden a dichos grupos y establecer instituciones

¹⁰⁷ Al efecto, la Defensoría del Pueblo señala como principales causas de esta situación: (i) las autoridades civiles municipales no cuentan con instrumentos de registro de casos de NNA víctimas de reclutamiento y utilización; (ii) la institucionalidad en dichas zonas es débil; (iii) la información oficial sobre el uso y reclutamiento de NNA, es inexistente y la poca información que se encuentra, está dispersa y no se encuentra sistematizada o centralizada y; (iv) el desconocimiento de algunos funcionarios sobre la materia. Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico*. (marzo de 2014). Págs. 69-70.

¹⁰⁸ *“Los casos de tráfico o porte de arma de fuego se presume tienen relación con la instrumentalización que ha realizado los grupos armados ilegales pos-desmovilización de las AUC los Rastrojos y/o los Urabeños de grupos de delincuencia barrial, a fin de encargarles tareas de control poblacional y territorial, sicariato y cobro de extorsiones. En este mismo sentido los casos de hurto agravado y calificado son consecuencia directa de dicha instrumentalización, que en tiempo de crisis al interior de las organizaciones armadas se manifiesta con el aumento de acciones delictuales que afectan a la población en general”*. AJODENIU; Proyecto “Los Inquietos” del programa Servicio civil para la Paz; Red departamental de mujeres (área de jóvenes); FISCH (Foro interétnico solidaridad Chocó); Pastoral juvenil Diócesis de Quibdó; COVIJUPA (Comisión de Vida Justicia y Paz) y; Diócesis de Quibdó. *Situación de derechos fundamentales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de la ciudad de Quibdó 2015*. (2015). Pág. 8.

¹⁰⁹ AJODENIU; Proyecto “Los Inquietos” del programa Servicio civil para la Paz; Red departamental de mujeres (área de jóvenes); FISCH (Foro interétnico solidaridad Chocó); Pastoral juvenil Diócesis de Quibdó; COVIJUPA (Comisión de Vida Justicia y Paz) y; Diócesis de Quibdó. *Situación de derechos fundamentales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de la ciudad de Quibdó 2015*. (2015). Pág. 8.

¹¹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico*. (marzo de 2014). Pág. 69.

¹¹¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Pág. 64.

paraestatales que, por ejemplo, imparten justicia y fomentan nuevas formas de regulación social y moral¹¹².

(ii) *Discriminación racial y racismo*

Sin perjuicio de lo anterior, se observa cómo estos espacios crean nuevas barreras que impiden a los afrodescendientes replicar dinámicas, saberes y valores socio-culturales a efectos de rehacer su vida social y reconstruir su identidad. Además, al llegar a las ciudades, las familias se encuentran inmersas en un contexto de discriminación racial y racismo estructural. Esta problemática si bien ha sido generalizada y en ocasiones invisibilizada, incide en la población, haciendo que se menoscabe el valor de su identidad y se desincentive su auto-reconocimiento como afrodescendientes. Así lo han reportado tanto los organismos de control del Estado, como la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en casos como comunidades de Guapi, Timbiquí y López de Micay en ciudades como Cali, Popayán y Buenaventura o población afrodescendiente desplazada en Soacha¹¹³.

Asimismo, en el caso de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes, el desplazamiento forzado genera importantes pérdidas y desarraigos que afectan su identidad, el desarrollo de su personalidad y su autoestima. Especialmente, porque en *“lugares de recepción como las grandes ciudades, los niños y niñas son objeto de formas de exclusión y discriminación (raciales, étnicas y de clase) que, sumadas al deterioro de su calidad de vida por el hacinamiento, el hambre y la pobreza, generan un impacto profundo en sus proyectos de vida”*¹¹⁴. Esta afectación se concreta, por ejemplo, en la ruptura de la relación filio-paternal, dado que los menores ya no sienten el mismo respeto por sus padres o autoridades; en una ruptura generacional, que ha imposibilitado una *“crianza de forma adecuada”*; y en una *“desestructuración de los roles dentro de la familia y la comunidad, impidiendo la comunicación de los saberes a las nuevas generaciones”*¹¹⁵.

Al efecto, si bien desde el auto 005 de 2009, la Corte Constitucional explicó cómo el riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial, evidenciaba el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los derechos de la población afrodescendiente, es necesario advertir que los prejuicios y los estereotipos fomentados por el desconocimiento de los aportes de los afrodescendientes a la construcción de la identidad colombiana, inciden igualmente en el contexto descrito por la Corte en la citada providencia.

¹¹² Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Págs. 63-64.

¹¹³ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Págs. 24-25. Además, ver: Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Pág. 86.

¹¹⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico*. (marzo de 2014). Pág. 133.

¹¹⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 419.

Esta situación se encuentra reflejada en conductas contra las mujeres y niñas afrodescendientes. Puntualmente, la Defensoría del Pueblo ha informado que: *“en el caso de las mujeres afro descendientes a las conductas violentas sexuales de las que son víctimas se le agregan imaginarios que desvalorizan a las mujeres, con los cuales se da por sentada una relación entre negritud y ciertas habilidades que las relacionan con la prestación de servicios sexuales o actividades domésticas, lo que en la práctica constituye un escenario que reduce y empobrece las posibilidades de las mujeres en los lugares a donde llegan en situación de desplazamiento, convirtiéndolas en potenciales víctimas de violencia sexual y explotación”*¹¹⁶.

(iii) *Obstáculos agravados en el acceso y adaptación al sistema educativo del lugar de recepción y, en el acceso a oportunidades laborales y productivas*

Finalmente, esta Sala Especial quiere llamar la atención acerca de una problemática que ha afectado de manera directa la identidad cultural de los afrodescendientes en espacios urbanos. Concretamente, al analizar la situación de las comunidades que habitan la región pacífica del departamento de Nariño, esta Sala Especial ha identificado el riesgo adicional que enfrentan, como resultado de los *obstáculos en el acceso y adaptación al sistema educativo del lugar de recepción*¹¹⁷, así como *en el acceso a oportunidades laborales productivas*¹¹⁸.

Sobre el particular, líderes comunitarios de diferentes regiones, han manifestado fuertes dificultades para acceder al mercado laboral, especialmente como consecuencia del racismo y la exclusión social estructural imperante en la sociedad¹¹⁹, la necesidad de adaptarse a lugares de trabajo con un entorno distinto al que se encuentran habituados, la obligación de adaptarse a las dinámicas propias de la ciudad, la pérdida de su relación con la tierra, así como sistemas educativos en los que, como se vio, presentan barreras de acceso. Partiendo de estas consideraciones y, conforme con lo expuesto por organismos de control y las citadas visitas realizadas a terreno, se advierte, cómo actualmente, diferentes comunidades se encuentran igualmente sometidas a estos riesgos (i.e. población desplazada en Cali, Quibdó y Bogotá)¹²⁰.

¹¹⁶ Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y Sistema de Alertas Tempranas. *El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudio de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá*. (2014). Págs. 125-126.

¹¹⁷ Sobre el particular, la Corte Constitucional observó cómo las diferencias existentes entre las comunidades respecto a sus tradiciones, costumbres y sistemas educativos mayoritarios de una lado, y, del otro, la edad promedio de ingreso a los colegios, generaban obstáculos a la población desplazada para lograr adaptarse a los sistemas educativos en los lugares de arribo.

¹¹⁸ Auto 073 de 2014. Consideraciones 20 y 21.

¹¹⁹ Al respecto, esta Corporación ha señalado en distintas providencias, cómo el racismo en Colombia, representa un problema estructural que se encuentra profundamente arraigado en la sociedad a pesar de ser abiertamente contrario a principios morales y éticos, a la naturaleza humana, al desarrollo integral de los seres y grupos humanos y por supuesto, de la igualdad. En tal sentido, al ser una práctica extendida y generalizada, escasamente, suele ser visibilizado. Al efecto, pueden consultarse las sentencias como T-1090 de 2005, T-691 de 2012 y T-015 de 2015.

¹²⁰ En el cauca, por ejemplo, *“la mayoría de la población que resulta expulsada individualmente de los municipios de la costa caucana arriba a las ciudades de Buenaventura y Cali y en menor número a la ciudad de Popayán. (...) Así, por ejemplo, “el aumento en la explotación ilegal minera y la depredación ambiental por causa de la débil presencia y controles de las autoridades, generará una mayor crisis alimentaria, lo que puede aumentar la migración forzada de la población hacia centros urbanos como Cali, Popayán y*

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

En primer término, la Corte Constitucional resalta y valora los esfuerzos del Gobierno Nacional en relación con el fortalecimiento institucional y de recursos humanos, técnicos y logísticos en pro de la garantía de los derechos de las comunidades afrodescendientes, así como de las acciones realizadas desde el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas para incluir un enfoque diferencial étnico en las políticas territoriales (i.e. Comités territoriales de Justicia Transicional, formulación de PAT y Planes de Desarrollo)¹²¹.

Sin embargo, esta Corporación observa que la respuesta institucional no ha logrado mitigar las situaciones de riesgo ni abordar las afectaciones diferenciales que se están presentando sobre la población afrodescendiente. En tal virtud, como consecuencia de la persistencia de algunas fallas en la implementación de la política pública y el incumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional, este contexto se constituye un claro **bloqueo institucional**¹²². Como resultado de lo anterior, esta Sala reafirma la vulneración actual y continua del derecho a la identidad étnica y cultural de las comunidades negras.

En efecto, a partir de la respuesta del Gobierno¹²³ esta Corporación encontró un profundo grado de descoordinación entre las distintas autoridades y entidades encargadas de ejecutar la política pública de atención, prevención, protección, generación de ingresos, retornos y reubicación, a través del enfoque diferencial étnico. En concreto, se observó que la respuesta gubernamental se caracteriza por intervenir a través de proyectos sectoriales, puntuales y de corta duración que no contribuyen eficazmente a la superación de la crisis humanitaria y cultural de las comunidades afrodescendientes. Situación se hace tangible tanto en los territorios como en las ciudades a donde se desplazaron.¹²⁴

Por ejemplo, en el caso de los proyectos productivos, diferentes comunidades del departamento del Chocó, señalaron que los mismos no fueron consultados con ellos, no tuvieron en cuenta las realidades de los territorios, los conocimientos y capacidades de los destinatarios ni la necesidad de adoptar medidas de sostenibilidad en el corto plazo, no contaron con asistencia técnica

Buenaventura, los cuales no brindan opciones de calidad de vida digna a esta población vulnerable, empujándola a vivir en condiciones de mayor pobreza y miseria". 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). Págs. 96-111.

¹²¹ Cfr. Unidad para las Víctimas. *Informe al auto 227 de 2014*. (agosto de 2014). Págs. 97-100.

¹²² Parte general. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹²³ Especialmente en su informe en respuesta a los autos 359 de 2015, 310, 460 de 2016 y 091 de 2017.

¹²⁴ De acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos de Comunidades Étnicas (CSMDL), este bloqueo tiene su origen en la falta de ejercicios de planeación que respondieran de manera articulada a las órdenes emanadas de esta Corporación y a las disposiciones de los Decretos 4633 y 4635 de 2011, así como la indeterminación presupuestal para cumplir con estas obligaciones constitucionales y legales. Lo cual se ha configurado en un obstáculo para que algunas entidades gubernamentales tengan ejercicios serios de planificación y, por lo tanto, continúen materializando la oferta a través de iniciativas regulares. CSMDL. 3° informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos. Septiembre de 2015. Págs. 12-38.

y su cobertura fue francamente insuficiente¹²⁵. En casos como el Consejo Comunitario Mayor de Istmina, las comunidades tuvieron que desplazarse de nuevo hacia la cabecera municipal, puesto que no contaron con los elementos necesarios para continuar con sus prácticas ancestrales¹²⁶. Igualmente, estas comunidades señalan que, en diferentes casos, los proyectos han sido aprobados por los Consejos Comunitarios, forzados por el hambre y las necesidades que padecen sus integrantes¹²⁷.

En el mismo sentido, en el caso del componente de prevención y protección, la Corte Constitucional advierte un fuerte rezago en el cumplimiento de las órdenes dictadas. Así, en la mayoría de los casos el Gobierno Nacional se ha estancado en la etapa de diseño de medidas como los Planes Específicos, el Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la Población Afrocolombiana o los Planes Urgentes en los casos en que la crisis humanitaria de las comunidades protegidas en el auto 005 de 2009 persiste y se ha agravado¹²⁸. En tal virtud, la respuesta institucional, contrasta con la urgencia y gravedad de los riesgos que enfrentan los pueblos afrodescendientes. Por ejemplo, es un hecho notorio la grave crisis humanitaria que atraviesan las comunidades afrodescendientes de los departamentos del pacífico colombiano, a pesar de ello, a febrero de 2017, el Plan Integral de Prevención y Protección del Chocó se encontraba en etapa de ajuste y el del Valle del Cauca sin actualizar desde 2014¹²⁹, mientras que los Planes de Contingencia de municipios tanto expulsores como receptores, como son los casos del Litoral San Juan y Buenaventura no se han actualizado desde 2014¹³⁰.

Lo anterior, de acuerdo con los Organismos de Control, obedece a que todavía no se han implementado las medidas de política pública para la prevención, atención y protección de los grupos étnicos. Por el contrario, agregan, las acciones del Estado se han limitado a la atención de coyunturas que generan crisis humanitarias, puesto que *“no se ha logrado transitar hacia una fase de*

¹²⁵ Esta situación se observó en comunidades como el Arenal, San Luis, Unión Berrecuy; el Consejo Comunitario Rio Pepe – Pie de Pepe del municipio de Medio Baudó; el Consejo Comunitario Mayor de Istmina – COCOMINNSA y; comunidades de Cocalito, La Playa y Amparradó del Consejo Comunitario de Píe de Pató – Municipio del Alto Baudó.

¹²⁶ Esta comunidad informó que no hay proyectos de generación de ingresos que resulten apropiados, acordes a la población o siquiera suficientes a la misma. Al respecto, si bien se formularon algunos programas, la respuesta no ha sido idónea. Por ejemplo, está el caso de Suruco y Santa Mónica, donde el SENA entregó 1200 pesos, 4 cerdos y algunos pollos, pero no los recursos con los cuales alimentarlos, lo que llevó a que las familias tuvieran que comérselos.

En tal virtud, consideran que los programas no concuerdan con la realidad, son inconsultos y no tienen en cuenta el territorio ni el material humano en la zona, con lo cual desincentivan el retorno a las comunidades. Proyectos como los formulados por la FAO, o IRACA por parte del DPS, han llegado con semillas que no son compatibles con las tierras y, en todo caso, con una oferta insuficiente y personal foráneo. Además, la falta de asistencia técnica ha dificultado la sostenibilidad de los proyectos, así relatan cómo la empresa de piscicultura fracasó por no contar con asesoría acerca de cómo exportar el pescado.

¹²⁷ Las declaraciones y los relatos que aquí se citan, fueron recogidos por esta Corporación en una visita a los municipios de Quibdó e Istmina entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2015, con el apoyo de ACNUR, en la que se realizaron conversatorios con algunos líderes de comunidades, representantes de las organizaciones de segundo nivel que las agrupan, y líderes de organizaciones civiles que trabajan a favor de la reivindicación y protección de los derechos de la población afrocolombiana desplazada. Sin embargo, por petición expresa de los líderes y debido a la situación de riesgo que afrontan, sus identidades no son reveladas para proteger su vida e integridad.

¹²⁸ Auto 045 de 2012.

¹²⁹ Gobierno de Colombia. *Entrega del informe Auto 091 de 2017*. 22 de marzo de 2017. Págs. 7-8.

¹³⁰ Gobierno de Colombia. *Entrega del informe Auto 091 de 2017*. 22 de marzo de 2017. Págs. 18-23.

formalización en documentos de política (planes, programas, presupuestos y proyectos) mediante los cuales se ejecuten materialmente los acuerdos adoptados”¹³¹.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección en sus diversos informes han presentado una serie de medidas para la protección de las comunidades afrodescendientes, así como para sus líderes y lideresas. No obstante, de una parte, respecto a las medidas de protección de carácter individual¹³², se advierte que actualmente, para el Gobierno Nacional no es clara la cifra de víctimas de homicidio en razón de su labor de liderazgo y defensa de los Derechos Humanos¹³³.

De otra parte, respecto a las “*medidas de protección colectiva*”¹³⁴, si bien es cierto que el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1085 de 2015 –por medio la cual reglamentó la “*Ruta de Protección Colectiva*”¹³⁵–, también es cierto que el Gobierno no ha informado acerca de los resultados que dichas medidas han alcanzado. Por el contrario, solo se ha limitado a señalar la creación de un procedimiento de evaluación que, más allá de estar orientado evaluar las condiciones de riesgo o la efectividad de las medidas, parece controlar los compromisos de las comunidades y el uso que aquellas hacen a los implementos brindados por la UNP. Y, en todo caso, a pesar de los requerimientos formulados en los autos 310 de 2016 y 091 de 2017, la UNP insiste en presentar como resultado medidas implementadas en los periodos 2012-2014, así a pesar de la citada resolución, no se ha informado en qué eventos se han reevaluado las medidas adoptadas años atrás. Además, frente al caso de las medidas cuya competencia recae sobre entidades diferentes a la UNP, sólo se manifestó que “*la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior conformará un grupo de Seguimiento*”, la cual presentará informes periódicos¹³⁶.

En contraste, la Defensoría del Pueblo ha señalado que la implementación de esta ruta sólo se ha efectuado en aquellos casos en los que se adelanta un proceso de restitución de derechos territoriales, mientras que, en comunidades donde el

¹³¹ Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico*. (Febrero de 2014). Págs. 17-18. En igual sentido se han referido la Procuraduría General de la Nación (*Observaciones a los informes de respuesta de las entidades concernidas a los interrogantes formulados en el Auto 359 del 20 de agosto de 2015*. (23/10/2015). Págs. 8-9) y la Contraloría General de la República (*Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional*. (23/10/2015). Pág. 23).

¹³² Respecto a la protección individual a líderes, lideresas y personas desplazadas, el Gobierno indicó que se “*ha venido realizando evaluaciones de riesgo individual para identificar a las personas Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras que se encuentran en situación de riesgo Extraordinario o Extremo y por lo tanto requieren medidas especiales de protección*”. Como resultado de estos análisis, la UNP reportó la implementación de medidas especiales para la protección de 110 líderes afrodescendientes. Unidad para las Víctimas. “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”. (17/09/2015). Págs. 206-207.

¹³³ Unidad para las Víctimas. “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”. (17/09/2015). Pág. 54.

¹³⁴ Al efecto, consúltese el auto 310 de 2016. Consideración 12.

¹³⁵ Por medio de este instrumento se reglamentó el protocolo para la implementación de la “*Ruta de Protección Colectiva*”, la cual sería coordinada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección. Con ello se espera construir de manera participativa, los escenarios de riesgo y las medidas de protección que, posteriormente estudiará el CERREM-Colectivo, a efectos de su implementación y mitigación de las respectivas amenazas y vulnerabilidades. Unidad para las Víctimas. “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”. (17/09/2015). Pág. 206.

¹³⁶ Gobierno de Colombia. *Informe de respuesta al auto 310 de 2016*. (11/08/2016). Pág. 16.

Sistema de Alertas Tempranas –SAT– ha reportado emergencias, el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección han hecho caso omiso¹³⁷. Así se confirma en el informe del Gobierno Nacional en respuesta al auto 310 de 2016, puesto que, los cuatro casos expuestos por el Ministerio son comunidades en donde se adelantan procesos de restitución¹³⁸.

Esto último, además, podría constituirse en una práctica inconstitucional al *“someter a sectores de la población a situaciones de ‘déficit de protección’ injustificadas, ya sea porque sufren un trato discriminatorio y/o porque se encuentran invisibilizados ante la actuación estatal y, en consecuencia, se hallan excluidos de la misma a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor”*¹³⁹. Sobre este particular se solicitará información al Gobierno Nacional.

Conforme con lo anterior, para esta Corporación es clara la existencia de un *marasmo institucional*, derivado de la desarticulación de las diferentes medidas establecidas para la prevención y protección de la población afrodescendiente, y la descoordinación de las instituciones, quienes no han definido la responsabilidad de cada una de ellas en el marco del cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional y el Decreto 4635 de 2011 (i.e. orden 9 del auto 005 de 2009 y los Planes Integrales de Prevención y Protección en cabeza de la Unidad para las Víctimas y Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, respectivamente)¹⁴⁰.

Al respecto, la Contraloría General de la República ha explicado que, si bien se ha avanzado en la consolidación de información importante en términos de victimización, la misma no se articula con las medidas de prevención y protección, especialmente porque el Gobierno Nacional no cuenta con una estrategia integral en virtud de la cual se desarrollen las diferentes líneas de atención que demandan las órdenes de los autos 005 de 2009 y 073 de 2014, a partir de la coordinación interinstitucional necesaria desde el momento mismo del levantamiento de la información¹⁴¹.

Sumado a ello, la Procuraduría General de la Nación¹⁴² y la Contraloría General de la República¹⁴³, explican que esta situación de *bloqueo* se produce

¹³⁷ Defensoría del Pueblo. Encuentro Nacional de Formación de la Defensoría del Pueblo. Realizado en la ciudad de Paipa entre el 25 y 27 de abril de 2016.

¹³⁸ Gobierno de Colombia. *Informe de respuesta al auto 310 de 2016*. (11/08/2016). Págs. 16-17.

¹³⁹ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 1.4.

¹⁴⁰ Al efecto, es importante distinguir entre las medidas de protección de los derechos territoriales de las comunidades (órdenes 4 y 5 del auto 005 de 2009) en cabeza del Ministerio del Interior, las cuales se evalúan en el siguiente apartado, y las medidas para la protección de las comunidades y sus integrantes (especialmente, órdenes 3 y 9 del citado auto).

¹⁴¹ Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional*. (23/10/2015). Págs. 5-23.

¹⁴² Procuraduría General de la Nación. *Observaciones a los informes de respuesta de las entidades concernidas a los interrogantes formulados en el Auto 359 del 20 de agosto de 2015*. (23/10/2015). Págs. 4-5.

¹⁴³ *“También se indica que una de las razones por las cuales no se construyen y no ponen en marcha estos Planes, es por la ausencia de una partida presupuestal para su debida ejecución. Es importante aclarar que todas las entidades públicas están en la capacidad de presentar proyectos anuales de inversión ante el Departamento Nacional de Planeación para cumplir con sus responsabilidades, metas o estrategias. Los Planes Urgentes de Protección han sido una directriz que data desde la expedición del Auto 005 en el año 2009. A la fecha, es inexplicable que la entidad aún carezca de una partida presupuestal para dar cumplimiento*

igualmente como resultado de la insuficiente apropiación de recursos para garantizar la implementación de las medidas tanto de prevención como de protección. Así, por ejemplo, teniendo en cuenta que los Planes Específicos se articularán con los Planes de Acción Territorial, es especialmente preocupante la forma en que se garantizará su ejecución puesto que, como lo ha señalado CODHES, la mayoría de las comunidades se encuentran ubicadas en municipios de 5^{ta} y 6^{ta} categoría¹⁴⁴.

Esta situación de *bloqueo institucional*, ha desgastado tanto al sistema como a la población quien no percibe cambios significativos en sus condiciones de vida. Adicionalmente, es necesario advertir que la falta de coordinación se presenta de igual forma entre la institucionalidad y las comunidades. Esto ha generado que se presenten situaciones en las cuales la intervención estatal ha fracturado lentamente el tejido comunitario, como se puede observar en diversas situaciones y comunidades. Un ejemplo son precisamente los proyectos productivos, puesto que, de acuerdo con diferentes comunidades del Chocó, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS– ha llevado la oferta directamente a las comunidades, sin consideración de la organización interna de los Consejos Comunitarios, con el propósito de “presionar” desde las bases. Es decir, a pesar de estar conformados en torno a un Consejo Mayor, las instituciones han desconocido su autoridad y han acudido a los Consejos Menores en contravía de los reglamentos internos¹⁴⁵.

Asimismo, la Diócesis de Quibdó ha manifestado su preocupación frente al prolongado incumplimiento de las órdenes de la Corte, en la medida en que la oferta institucional se ha volcado hacia la implementación de los Decretos 4635 y 4633 de 2011, dejando de lado procesos llevados a cabo en el marco del auto 005 de 2009. Esto es especialmente preocupante, puesto que está dividiendo a las comunidades sin que, en todo caso, se avance efectivamente en el goce efectivo de esta población¹⁴⁶.

Por otra parte, este *bloqueo institucional* también se manifiesta en la atención de la población desplazada en las ciudades, dado que la respuesta estatal no logra ser completa y adecuada, lo cual potencia los riesgos y las barreras que enfrentan los afrodescendientes en los entornos urbanos. Esto a su vez, les impide restablecer, conservar y fortalecer sus modos de vida. Al respecto, la Corte Constitucional encontró que dicha situación también se deriva de la descoordinación entre las entidades del orden nacional y territorial. En efecto,

a lo ordenado por la Corte Constitucional. Las debilidades presupuestales para garantizar los derechos de las comunidades víctimas, es reiterada en diferentes apartes de la respuesta del Gobierno Nacional”. Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional. (23/10/2015). Pág. 16.

¹⁴⁴ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 005 de enero de 2009. (03/12/2015). Pág. 12.

¹⁴⁵ Recogido en la visita a terreno realizada por esta Corporación a los municipios de Quibdó e Istmina entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2015. En igual sentido se han presentado los casos de ACADESAN, COCOMACIA y COCOMOPOCA. Reunión con líderes y lideresas comunitarias de los Consejos Comunitarios de ACADESAN, COCOMACIA y COCOMOPOCA, así como Diócesis de Chocó, pastoral social afrocolombiana, Misioneras de la Madre Laura, FISH (organización de segundo nivel que agrupa a 68 organizaciones del Chocó) y CODHES, el pasado 11 de mayo de 2017.

¹⁴⁶ Visita a los municipios de Quibdó e Istmina entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2015.

como lo ha señalado la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, aquellos municipios cuya población es mayoritariamente afrodescendiente, han sido impactados por la recepción de población desplazada¹⁴⁷, especialmente, porque estos municipios generalmente pertenecen a las categorías 5 y 6¹⁴⁸, razón por la cual, diferentes alcaldías no han podido brindar una atención adecuada (i.e. Litoral San Juan, Tumaco y Buenaventura).

Por tal razón, la respuesta en general ha oscilado entre la atención humanitaria y los procesos de retorno y reubicaciones. Sin embargo, frente a lo primero, se han reportado diferentes casos en que la ayuda humanitaria ha sido entregada de manera insuficiente, incompleta y luego de largos periodos de espera¹⁴⁹. En cuanto a lo segundo, no existe una respuesta específica frente aquellas comunidades cuyos territorios no cuentan con posibilidades de realizar retornos de acuerdo a los principios establecidos en la jurisprudencia de esta Corporación. Es decir, en aquellos casos en que, por ejemplo, no existen condiciones de seguridad, la población debe permanecer desplazada durante largos periodos, en estos eventos, no existe una respuesta específica, fuera de la atención humanitaria, como se acaba de indicar.

Todo lo anterior, en términos de la Contraloría General de la República, se relaciona con la falta de adopción del enfoque diferencial étnico integral y transversal en el diseño de las políticas públicas¹⁵⁰. Dicho enfoque, de acuerdo con lo dispuesto en el auto 005 de 2009, no se circunscribe a un reconocimiento formal de una problemática, sino que está orientado al reconocimiento y valoración de las necesidades especiales de los desplazados afrodescendientes¹⁵¹. En este sentido, el Gobierno Nacional ha reconocido esta falencia desde hace varios años y sin embargo¹⁵², actualmente la Unidad para las Víctimas señala que *“los entes territoriales no cuentan con una identificación anual que permita caracterizar los hogares con víctimas étnicas, las organizaciones y los colectivos de víctimas del conflicto en el territorio”*, por lo que, *“si bien existen numerosos casos en los que las entidades, de nivel*

¹⁴⁷ Entre 1985 y el 1 de septiembre de 2015, estos municipios, es decir, aquellos cuya población es en su mayoría afrodescendiente, han recibido a 628.024 personas desplazadas, de las cuales el 69%, es decir, 430.357 personas, llegaron a estos municipios en el periodo de implementación del auto 005 de 2009. A su vez, dentro de este mismo periodo, fueron expulsadas 430.905 personas de estos municipios.

¹⁴⁸ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 005 de enero de 2009*. (03/12/2015). Pág. 12.

¹⁴⁹ Recogido en las visitas a terreno realizadas por esta Corporación a los municipios de Buenaventura (Valle del Cauca), Quibdó e Istmina (Chocó).

¹⁵⁰ Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A3047/2015. Auto 394 de 2015*. (19/10/2015). Pág. 12.

¹⁵¹ Como ejemplo de los efectos de la formulación y planeación de una política pública sin observancia del enfoque étnico, más allá del plano formal, la Contraloría General de la República, ha llamado la atención acerca de la financiación las medidas de reparación colectiva, puesto que en los documentos CONPES 3712 y 3726 *“se planteó una suma \$400.000 millones, sin que se respaldara tal cifra por un estudio técnico que palmará las necesidades en este tema o analizara las consecuencias fiscales de este derecho. La suma señalada incluyó la reparación colectiva para organizaciones políticas, sociales y campesinas y no discrimina el valor para cada tipo de población. De igual forma, este valor desconoció que en los procesos de reparación colectiva hay diferentes tipos de inversión (...). Por lo anterior, en concepto de la CGR, se requiere un plan financiero que corresponda al Decreto Ley 4635 de 2011 y que involucre las acciones de prevención y protección integral que se derivan de los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 para comunidades afrocolombianas”*. Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A-3047/2015. Auto 394 de 2015*. (19/10/2015). Pág. 22.

¹⁵² Cfr. Documento CONPES 3660 de 2010. Págs. 69-70.

territorial y de nivel nacional, ofrecen programas y proyectos específicos para la población étnica, rara vez se articula la política para esas poblaciones con la política de víctimas”¹⁵³.

Este bloqueo cobra especial relevancia porque, al carecer la respuesta estatal de los principios de integralidad, progresividad y continuidad, se advierte la imposibilidad material para *restablecer, proteger, conservar o fortalecer los modos de vida tradicionales* de aquellas comunidades afectadas directamente por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, prerrogativa que hace parte del contenido del derecho a la identidad cultural.¹⁵⁴ Así lo ha entendido esta Corte cuando reconoce que la diversidad étnica y cultural no sólo se proyecta desde un carácter más democrático y pluralista para que las comunidades étnicas hagan parte de la nación colombiana, sino a través de la concesión de derechos específicos que garanticen la conservación de sus usos y costumbres.¹⁵⁵ Este deber además tiene sustento en el Convenio 169 de la OIT (Arts. 2 y 4) y disposiciones, como la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Art. 5).

En términos concretos, el bloqueo institucional produce una serie de obstáculos administrativos y materiales que, a su vez, conllevan a una mayor dificultad de restablecer, proteger o fortalecer los modos de vida minoritarios de estas comunidades, a pesar de la especial protección constitucional que tienen los afrodescendientes. Esto, de acuerdo con lo expuesto, se deriva de la profunda desarticulación de las políticas y la descoordinación institucional y se manifiesta en un masivo incumplimiento de las órdenes dictadas.

Recapitulando, esta Corporación encontró un claro *bloqueo institucional* que incide en la prevención y protección de las comunidades en sus territorios y en la atención de la población que ya ha sido desplazada, afectada por restricciones a su movilidad o en resistencia. El resultado de esta situación ha sido una vulneración masiva de los derechos de las comunidades afrodescendientes, en la medida en que no se cuenta con condiciones materiales para conservar, restablecer, proteger o fortalecer sus modos de vida minoritarios, así como un recurrente, evidente y prolongado incumplimiento de las obligaciones

¹⁵³ Así por ejemplo, en materia de prevención y protección, la Directora de la Unidad para las Víctimas ha reconocido que en torno a la oferta étnica para la población afrocolombiana, “*las entidades de nivel nacional mantienen la oferta regular de servicios (no hay ajuste de la realidades socioculturales), aún se requieren esfuerzos grandes para que la oferta corresponda a medidas de reparación y no a la cobertura progresiva de los derechos sociales, económicos y culturales y superación de NBI*”, de una parte y de otra, “*que no se encuentra dentro de la adecuación institucional una planeación estratégica sobre las proyecciones de programas y acciones dirigidas a víctimas étnicas, [por el contrario] en su mayoría redundan en acciones contingentes*”. Unidad para las Víctimas. “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”. (17/09/2015). Págs. 80-82 y 213-215.

¹⁵⁴ En el examen de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2009 “*Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política*”, la Corte puntualizó en el contenido y alcance del derecho a la identidad cultural, estableciendo prerrogativas como las siguientes: “[...] (iii) *preservar, practicar, difundir y reforzar otros valores y tradiciones sociales, culturales, religiosas y espirituales, así como sus instituciones políticas, jurídicas, sociales, culturales, etc.* [...] (v) *no ser objeto de asimilaciones forzadas;* [...] (ix) *revitalizar, fomentar y transmitir a las generaciones presentes y futuras sus historias, tradiciones orales, filosofía, literatura, sistema de escritura y otras manifestaciones culturales;* [...] (xii) *seguir un modo de vida según su cosmovisión y relación con los recursos naturales;* (xiii) *preservar y desarrollar su modos de producción y formas económicas tradicionales [...]*”. Sentencia C-882 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁵⁵ Sentencia T-425 de 2014. M.P. Andrés Mutis Vanegas.

establecidas en las normas constitucionales (i.e. arts. 1, 7, 13 y 70), supraestatales (i.e. Convenio 169 de la OIT) y legales (i.e. Ley 70 de 1993 y Decreto Legislativo 4635 de 2011), además de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

De igual forma, esta Corte también observó cómo dicho bloqueo es producto de la descoordinación institucional y la desarticulación de las medidas destinadas para la prevención, protección y atención de la población afrodescendiente frente al desplazamiento forzado. A su vez, la parálisis de la administración “*se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas*”¹⁵⁶ y en el desarrollo de obstáculos administrativos y materiales. Estos últimos se resumen en:

a) En primer término, se observan escasos resultados en el cumplimiento de las órdenes dictadas por esta Corporación en sede de seguimiento, como consecuencia del *reiterado y continuo proceso de articulación y ajuste de las herramientas metodológicas*. En concreto, la administración ha centrado sus esfuerzos en ejercicios de articulación sin que los mismos repercutan en acciones concretas. Ejemplo de lo anterior son los planes específicos, dado que, de los 62 planes ordenados en el auto 005 de 2009, tan sólo uno de ellos ha sido elevado a consulta, sin que ello implique su efectiva materialización, la cual depende de la inclusión en el Plan de Acción Territorial¹⁵⁷.

b) En segundo lugar, *persiste el desconocimiento del enfoque diferencial étnico en el diseño y formulación de las políticas públicas*¹⁵⁸. Como se destacó en párrafos anteriores, esta es una problemática que ha sido identificada de antemano por las autoridades, quienes conocen la necesidad de adoptar medidas al respecto y, sin embargo, se abstienen de ofrecer una respuesta acorde las características culturales, las necesidades propias, los conocimientos ancestrales, los usos y costumbres y las realidades de los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades afrodescendientes. En contraste, como consecuencia de la aguda crisis humanitaria que afronta esta población, la mayoría de comunidades se ven obligadas a acoplarse a una oferta programática indiferente a sus necesidades, en la que además existe una proliferación de

¹⁵⁶ Sentencia T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵⁷ El Gobierno Nacional reportó un sólo Plan Específico (Soacha) y 14 borradores que no han sido consultados; 27 documentos relativos a los Planes de Caracterización, los cuales se encuentran en “*revisión de los mínimos exigidos y los que no hayan surtido el proceso de consulta previa se deberá realizar y concertar el contenido*”; y respecto al Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la Población Afrocolombiana, el mismo aún se encuentra en etapa de diseño. Gobierno Nacional. *Informe Auto 460 de 2016*. (10/10/2016). Págs. 8-13.

¹⁵⁸ Así por ejemplo, en materia de prevención y protección, la Directora de la Unidad para las Víctimas ha reconocido que en torno a la oferta étnica para la población afrocolombiana, “*las entidades de nivel nacional mantienen la oferta regular de servicios (no hay ajuste de la realidades socioculturales), aún se requieren esfuerzos grandes para que la oferta corresponda a medidas de reparación y no a la cobertura progresiva de los derechos sociales, económicos y culturales y superación de NBI*”, de una parte y de otra, “*que no se encuentra dentro de la adecuación institucional una planeación estratégica sobre las proyecciones de programas y acciones dirigidas a víctimas étnicas, [por el contrario] en su mayoría redundan en acciones contingentes*”. Unidad para las Víctimas. “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”. (17/09/2015). Págs. 80-82 y 213-215.

herramientas y lineamientos de política pública que desconocen las escasas destrezas administrativas de la mayoría de población¹⁵⁹.

c) En tercer término, se encuentra un sistemático incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que demanda la puesta en marcha de los procesos de retorno, reubicación e integración local, lo que ha ocasionado una imposibilidad para restablecer sus modos de vida tradicionales y, por ende, un mayor impacto al derecho a la identidad étnica y cultural de la población desplazada en espacios urbanos por largos periodos. Al respecto, esta Corte encontró que la respuesta estatal es, de una parte, fragmentada¹⁶⁰ y, de la otra, de corte asistencialista,¹⁶¹ lo cual incentiva la ocurrencia de conflictos intra e inter étnicos.

Derecho a la autonomía de las comunidades afrodescendientes desplazadas, que resisten a la violencia generalizada y al conflicto armado en los territorios y con restricciones a la movilidad o en riesgo de estarlo

La Constitución Política estableció como uno de los principios fundamentales del Estado colombiano, el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación (artículo 7). En el marco de lo anterior, la Corte Constitucional ha reconocido y tutelado los derechos a la autonomía étnica y a la participación de los pueblos afrodescendientes (artículos 1, 2, 40, 55 transitorio, 79, 103 y 330 de la Constitución, Convenio 169 de la OIT, y capítulos II y VII de la Ley 70 de 1993). Sin embargo, esta Corporación encuentra que estos derechos son constantemente vulnerados, producto del conflicto armado, el desplazamiento, la resistencia y la restricción a la movilidad de las cuales son víctimas, lo que consecuentemente ha afectado sus derechos territoriales y ha permitido la proliferación de procesos de colonización y la explotación económica de sus territorios. Concretamente, esta Sala identificó algunos problemas relacionados con: (i) riesgos y afectaciones relacionados con conflictos por la representación de las comunidades; (ii) conformación de organizaciones o esquemas paralelos, excluyentes e incompatibles con los Consejos Comunitarios; (iii) situaciones de exposición y amenaza permanente de los líderes y lideresas de las comunidades; (iv) vacíos en materia de reconocimiento de las comunidades, y por ende de sus representantes, ubicadas en aquellas zonas que no hacen parte del pacífico

¹⁵⁹ Conforme lo entrevistó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, “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”; CSMDL. 3° informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos. Septiembre de 2015. Págs. 44-98. // Contraloría General de la República. Informe auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 12.

¹⁶⁰ Cada entidad de orden nacional o territorial entrega su oferta institucional dando soluciones fraccionadas, en desarrollo de un enfoque por proyectos, sin que impacte en el fortalecimiento del modo de vida de la población que se encuentra en los territorios, en riesgo de desplazamiento o retornada, ni aquella población asentada en espacios urbanos.

¹⁶¹ Se subsanan problemas inmediatos con intervenciones puntuales, pero no se presentan soluciones a largo plazo ni con continuidad e integralidad. Esta respuesta circunstancial acrecentó la dependencia de la ayuda humanitaria y de las demás medidas asistenciales, en deterioro de las estructuras socio-económicas y culturales propias. Defensoría del Pueblo. Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico. Febrero de 2014. Págs. 17-18. // Procuraduría General de la Nación. Informe auto 359 de 2015. Octubre de 2015. Págs. 8-9 // Contraloría General de la República. Informe auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 23.

colombiano, en el marco de la implementación de la Ley 70 de 1993 y; (v) persistencia de fallas en la garantía constitucional de consulta previa.

(i) *Conflictos por la representación de las comunidades*

Con relación al primer problema, esta Sala ha observado cómo la presión de actores armados ilegales, a través de amenazas, procesos de colonización y desplazamientos forzados, afectan gravemente la autonomía de las comunidades afrodescendientes, en la medida en que inciden en la elección de la Junta Directiva y el Representante Legal de los Consejos Comunitarios. Como ejemplo de esta situación, a continuación se exponen brevemente los casos de La Esperanza (Buenaventura) y Pedeguita Mancilla (Riosucio)¹⁶².

a) En el marco del seguimiento al cumplimiento del auto 005 de 2009, la Corte Constitucional tuvo conocimiento acerca de la grave crisis que afrontan las comunidades ubicadas en el distrito de Buenaventura (Valle del Cauca). En consecuencia, el 20 de octubre de 2014 se realizó una mesa de trabajo entre los Organismos de Control y la Sala Especial de Seguimiento, espacio en el que la Defensoría del Pueblo informó sobre la dualidad de Juntas Directivas en el Consejo Comunitario de La Esperanza. Según indicó dicho ente de control, esta situación se originó como consecuencia del desplazamiento forzado al que fue sometida esta comunidad y se ha visto agravada producto de la permanencia de los actores armados en la zona, la presencia de “invasores”, la imposibilidad de realizar retornos seguros y la falta de claridad en el censo poblacional con base en el cual se realizan las elecciones¹⁶³.

b) En el caso del Consejo Comunitario de Pedeguita Mancilla, ubicado en el municipio de Riosucio (Chocó), la Defensoría del Pueblo advirtió un contexto similar al anterior, dado que estas comunidades han sido igualmente afectadas por el desplazamiento de sus integrantes, así como por presiones por parte de los actores cuyos intereses se han fincado en la ganadería extensiva, la explotación minera, los monocultivos y los cultivos de uso ilícitos¹⁶⁴. En este

¹⁶² Otro ejemplo de esta situación puede verse en el caso de las comunidades afrodescendientes de las cuencas de los ríos Curvaradó. En efecto, de acuerdo a documento del 12 de agosto de 2016, suscrito por Frey Hernando Tuberquia Tuberquia, producto de la realización de la Asamblea General Eleccionaria convocada por el Ministerio del Interior el pasado 31 de julio, así como del resultado de la misma, algunas personas resolvieron elegir una Junta diferente a la conformada por la Asamblea General del 31 de julio.

¹⁶³ En igual sentido puede ser consultado el informe del Gobierno Nacional en respuesta al auto 359 de 2015. En el mismo, la Ministerio del Interior reconoce el conflicto existente por la representación de dicho Consejo Comunitario, así como su dificultad para resolverlo, en especial, debido a problemas de seguridad en la zona. Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Pág. 57.

¹⁶⁴ Sobre el particular, se reportó: “Desde diciembre del año 2014 se había advertido la agudización de las amenazas contra algunos reclamantes de tierras y líderes de algunas comunidades del consejo comunitario de Pedeguita Mancilla y las cuales se hicieron patentes desde el conflicto derivado por la representatividad de la Junta, cuando un grupo de líderes impugnó la elección de la actual Junta Directiva del Consejo ante la dirección de comunidades negras del Ministerio del Interior manifestando que en la asamblea en que esta se llevó a cabo hubo presencia de miembros de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y presiones de parte de algunos reconocidos ocupantes de mala fe y presunto despojadores de tierras. Esta situación es una estrategia utilizada como mecanismo para frenar los procesos de restitución de tierras despojadas y fue identificada por el Sistema de Alertas Tempranas como parte de escenario de riesgo en la Nota de Seguimiento N°001-15 de febrero de 2015. || De esta forma ocurrió el desplazamiento forzado de José Enil Mosquera en Diciembre de 2014 por amenazas contra su vida y las posteriores amenazas contra las personas que participaron de la impugnación, situación que ha sido dada a conocer por la Defensoría del Pueblo a la Unidad Nacional de Protección (UNP) en Oficios fechados desde Diciembre del año 2014”. Defensoría del Pueblo.

contexto, se han reportado intervenciones de actores armados y ocupantes ajenos a las comunidades, en la elaboración de diferentes reglamentos internos¹⁶⁵.

(ii) *Conformación de organizaciones o esquemas paralelos, excluyentes e incompatibles con los Consejos Comunitarios*

Por otra parte, teniendo en cuenta la especial relación de las comunidades negras con sus territorios, esta Corporación ha reconocido que de la misma emergen dinámicas sociales y culturales, así como procesos asociativos. Sin embargo, estos procesos resultan afectados e incluso destruidos como consecuencia directa del desarraigo. Situación que se agrava con el riesgo de invasiones que imponen nuevas costumbres, dinámicas y procesos sociales. En este contexto, la Corte Constitucional ha tenido conocimiento acerca de casos, en los cuales sobre un mismo territorio se presentan esquemas o figuras asociativas paralelas, excluyentes e incompatibles con las Juntas Directivas de los Consejos Comunitarios (i.e. Chocó, Cauca y Nariño)¹⁶⁶.

A diferencia de la primera problemática, aquí no se trata de divisiones internas inducidas que perturban la elección de las Juntas Directivas. Por el contrario, se trata de la promoción –violenta o no– de organizaciones diferentes a los Consejos Comunitarios, y por tanto a sus Juntas Directivas, que cuentan con la facultad de formular e implementar los planes de manejo de los territorios colectivos, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 70 de 1993, como se ilustra a continuación:

a) En primer término, se encuentran las denominadas Zonas Humanitarias (también Comunidades de Paz o Zonas de Biodiversidad), las cuales, de acuerdo al Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH–, son una respuesta de las comunidades que se encuentran en contextos de desplazamiento y riesgo de invasión de tierras ancestrales, para preservar o recomponer sus tejidos sociales y sus arraigos¹⁶⁷. Espacios construidos con base en el principio de distinción entre civiles y combatientes, propio del Derecho Internacional Humanitario, así

Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos. (17 de marzo de 2016). Pág. 14. Además, esta situación ha sido igualmente advertida en documentos como: Resolución Defensorial 064 de 2014, página 30 y el informe presentado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas. *Tercer informe al Congreso.* (agosto de 2015). Págs. 48-52.

¹⁶⁵ Sobre este último aspecto se reportó: “la Defensoría del Pueblo conoce al menos tres versiones de los reglamentos internos de Pedeguita Mancilla, dentro de las cuales se incluyen disposiciones que entran en contradicción con la Ley 70 de 1993 y que claramente benefician a los grandes ocupantes”. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos.* (17 de marzo de 2016). Págs. 135-136.

¹⁶⁶ Auto 005 de 2009, párrafo 121. Adicionalmente, ver entre otros, ver los informes: Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y Sistema de Alertas Tempranas. *El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudio de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá.* (2014). Pág. 137 y Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado y Sistema de Alertas Tempranas. *Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto. Informe Temático.* (Octubre de 2011). Págs. 32-33, así como los autos 005 de 2009, párrafo 93 y 073 de 2014, párrafo 14.

¹⁶⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia.* (2015). Pág. 224.

como en la legislación nacional, especialmente, en el artículo 22 constitucional el cual dispone “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”¹⁶⁸. Adicionalmente, es preciso advertir que los mismos, han sido objeto de medidas cautelares por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶⁹.

b) En segundo lugar, la Unidad de Restitución de Tierras, ha documentado la tensión que se ha suscitado entre el Consejo Comunitario de La Larga Tumaradó – Riosucio (Chocó) y las Juntas de Acción Comunal en algunas zonas del territorio (i.e. Cuchillo Negro, Macondo, Blanquicet), puesto que algunos integrantes de la comunidad se organizan en JAC y a su vez desconocen la autoridad del Consejo Comunitario frente a la administración del territorio colectivo, situación en la cual se advierte el riesgo de fraccionar a las comunidades de cara al proceso de restitución de derechos territoriales que se adelanta ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó¹⁷⁰. En dicha reflexión concurren también la Defensoría del Pueblo,¹⁷¹ el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República y el INCODER, que han denunciado la conformación de Juntas de Acción Comunal al interior de los territorios colectivos, las cuales son promovidas presuntamente por grupos guerrilleros presentes en la zona, a través de amenazas, desplazamientos y homicidios con el fin de influir y debilitar la autonomía de las comunidades en favor de sus propios intereses¹⁷².

¹⁶⁸ Peace Brigades International. *Curbaradó y Jiguamiandó. El reto sigue vigente: la restitución de las tierras*. (Mayo de 2011). Pág. 3.

¹⁶⁹ Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos decretó medidas provisionales a favor de Zonas Humanitarias en los casos de Curvaradó, Jiguamiandó, Cacarica y Buenaventura. Al respecto, pueden consultarse las Resoluciones de dicho órgano de los días, 6 de marzo de 2005, 8 de febrero de 2003 y 15 de septiembre de 2014, respectivamente.

¹⁷⁰ Auto 0089 del 2 de junio de 2015, Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. Específicamente, el apoderado de la Unidad de Restitución de Tierras, en representación del Consejo Comunitario, sobre la relación entre el Consejo y las Juntas de Acción Comunal en algunas zonas del territorio, manifestó: “Si te digo que es buena, te mentiría. Porque son comunidades que independientemente de que saben que pertenecen a un territorio colectivo, ellos se sienten más antioqueños que chocoanos, y como se sienten más antioqueños que chocoanos, entonces cuando se les habla de constituir el Consejo comunitario en las comunidades creen que ya con eso uno los está invitando a que hagan parte de un territorio que es chocoano. Por lo tanto no se han venido identificado con eso, más se identifican con su Junta de Acción Comunal porque son organizaciones que son inscritas en Antioquia” (Auto 089 de 2015. Pág. 11).

¹⁷¹ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 14.

¹⁷² “La presión de las Farc sobre las autoridades es muy fuerte, hasta el punto que [los Consejos Comunitarios] dejaron de reunirse como mecanismo para conservar su vida y su integridad e incluso algunos representantes de los mismos se vieron obligados a desplazarse. En contraposición, las Farc han promovido la conformación de organizaciones no compuestas por nativos, como es el caso de la Asociación de los ríos Mira, Nulpe y Mataje, Asominuna, una asociación de colonos con ascendencia paisa, principalmente, lo que está deslegitimando la autonomía étnico-cultural. (...) Otros entrevistados en Tumaco ampliaron sobre el tema de Asominuna. Las Farc la fortalecieron, al tiempo que buscaron debilitar las autoridades de los Consejos Comunitarios. Han amenazado y desplazado de la región a los dirigentes más connotados. En ocasiones, pretenden desprestigiarlos, buscando minar su apoyo comunitario. Si bien algunos han salido, los que se quedan tienen que bajar el perfil, no promover reuniones, en fin, buscan pasar desapercibidos. De hecho, las Farc dieron como plazo hasta abril de 2008 para desmontar los Consejos Comunitarios. En contravía, obligan a la gente a participar en las reuniones de Asominuna”. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. *Dinámica reciente de la violencia en la Costa Pacífica nariñense y caucana y su incidencia sobre las comunidades afrocolombianas*. (Enero de 2009). Págs. 63-64 y Defensoría del Pueblo. *Primer informe de seguimiento a la Resolución Defensorial No. 059 del 29 de diciembre de 2010*. (Noviembre de 2011). En el mismo sentido puede consultarse:

(iii) *Exposición y amenaza permanente de los líderes y lideresas de las comunidades, sus autoridades y las organizaciones que trabajan por los derechos de esta población.*

De acuerdo al principio constitucional de diversidad étnica y cultural (art. 7 C.N.), la Corte Constitucional ha reconocido que los derechos de participación y consulta previa, adquieren una doble relevancia: de una parte, son la garantía fundamental para asegurar y proteger otros derechos como lo son la identidad, integridad, autonomía y pluralidad étnica, social y cultural de las comunidades afrodescendientes y, de otra parte, “*es el mecanismo a través del cual se logran abrir espacios de concertación para aprender, valorar e incorporar los conocimientos de estas comunidades, para la adopción de las medidas para su protección*”¹⁷³. Sin embargo, su goce efectivo ha sido afectado como consecuencia de la situación de exposición y amenaza permanente de la cual son víctimas los líderes y sus comunidades, así como aquellas organizaciones civiles que trabajan en pro de sus derechos.

Concretamente, esta Corporación ha identificado tres escenarios en los cuales los líderes comunitarios se enfrentan a un riesgo agravado y diferenciado, derivado de la presencia de diferentes grupos armados, tanto en sus territorios colectivos y ancestrales (i.e. Litoral San Juan y Alto Baudó), como en los barrios de los centros urbanos habitados por población afrodescendiente (i.e. Buenaventura y Tumaco)¹⁷⁴.

a) Así, el primero de ellos se produce por la *ausencia del Estado en los territorios*, lo cual ha forzado a los líderes o autoridades de las comunidades a establecer diálogos con miembros de los actores armados. En estas condiciones, a pesar de no haber una pertenencia a ningún grupo armado ilegal ni una complicidad con sus actos, algunos líderes y lideresas manifiestan que es usual que sean *señalados de manera irresponsable e infundada como miembros de esos grupos* (i.e. Alto Baudó¹⁷⁵ y Buenaventura¹⁷⁶).

Fundación Ideas para la Paz. *Dinámicas del Conflicto Armado en Tumaco y su Impacto Humanitario*. (Febrero de 2014). Ver también: <http://lasillavacia.com/historia/la-politica-transicional-de-las-farc-51917>. Además, Cfr. Auto 073 de 2014. Párr. 19.

¹⁷³ Auto 073 de 2014. Consideración V.B. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁷⁴ La Corte Constitucional ha identificado y reseñado estos escenarios en su auto 073 de 2014 (consideración 19).

¹⁷⁵ Por ejemplo, las comunidades del Alto Baudó han denunciado constantes amenazas en contra de sus líderes al ser señalados de apoyar o ser parte de grupos guerrilleros, especialmente por parte del grupo autodenominado como “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”. Igualmente ver la Nota de Seguimiento No. 013-15 al Informe de Riesgo 011-09 del SAT. (Las declaraciones y los relatos que aquí se citan, fueron recogidos por esta Corporación en una visita a los municipios de Quibdó e Itsmina entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2015, con el apoyo de ACNUR, en la que se realizaron conversatorios con algunos líderes de comunidades, representantes de las organizaciones de segundo nivel que las agrupan, y líderes de organizaciones civiles que trabajan a favor de la reivindicación y protección de los derechos de la población afrocolombiana desplazada. Sin embargo, por petición expresa de los líderes y debido a la situación de riesgo que afrontan, sus identidades no son reveladas para proteger su vida e integridad).

¹⁷⁶ Al respecto, la Defensoría del Pueblo señaló: “*en conversación con los moradores expresaron los señalamientos y estigmatización por parte de la fuerza pública presente en la zona, tildándolos de auxiliares de la guerrilla y sometidos a requisas humillantes, como lo sucedido con el señor JOSE MIGUEL GONZALEZ de 61 años, quien fue desnudado para ser requisado*”. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 23.

Ligado a lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención acerca del riesgo que representa para la autonomía de los afrodescendientes, situaciones como las que se están presentando en algunas zonas del Litoral San Juan donde, en el marco del conflicto armado, un grupo armado ilegal ha ofrecido recursos para desarrollar programas y proyectos que benefician a esta población. Esto se presenta especialmente, como consecuencia del abandono en que se encuentran los afrodescendientes que han permanecido en sus territorios¹⁷⁷.

b) De otro lado, la situación contraria también se presenta en casos como el pacífico nariñense y Buenaventura, donde sus comunidades han señalado el riesgo que enfrentan sus líderes, al ser *identificados y amenazados por ser presuntos informantes o colaboradores* de la fuerza pública. Sobre este escenario, la Corte Constitucional observó que el mismo “*se presenta debido, muchas veces, a la imprudencia de algunos agentes del Estado y, en otras tantas, a los presuntos vínculos entre éstos y los grupos armados ilegales*”^[178]. *Debido a la presencia constante de actores armados ilegales en los territorios, en muchas ocasiones el Ejército se apoya en hombres y mujeres líderes para no exponer a sus agentes*”¹⁷⁹. Además, esta Sala Especial encontró que los líderes afrocolombianos desplazados o en riesgo de desplazamiento, se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad como consecuencia de su visibilización y exposición, especialmente en zonas donde las comunidades han sufrido restricciones a su movilidad u optado por resistir en sus territorios.

c) En tercer lugar, los líderes comunitarios han sido objeto de amenazas y coacción permanente *en el marco específico de los procesos de consulta previa* para la adopción de decisiones que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos afrodescendientes. Puntualmente, en este escenario se han reportado amenazas e intimidaciones de manera recurrente por parte de distintos actores armados, con intereses tanto directos (porque ellos mismos participan del producto de la explotación) como indirectos (a través del cobro de extorsiones o rentas) en que se realicen diferentes proyectos económicos en los territorios colectivos y ancestrales, como mecanismo para obtener así su “consentimiento” y, en consecuencia, exacerbando la condición de riesgo¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo de Inminencia 017-16*. Pág. 4.

¹⁷⁸ [Nota agregada en la presente providencia, a efectos de señalar esta problemática en otras comunidades, diferentes al pacífico nariñense, en este caso Buenaventura]. Sobre el particular Human Rights Watch reportó que: “*Algunos funcionarios, al igual que los residentes, también han expresado la preocupación de que existan vínculos entre grupos sucesores [de estructuras paramilitares] y ciertos miembros de la fuerza pública local. En enero de 2014, el Personero de Buenaventura señaló públicamente que había recibido “graves denuncias” sobre supuestos vínculos entre grupos sucesores y miembros de la Policía y la Armada. || Un funcionario judicial local manifestó a Human Rights Watch que la Policía es “muy permisiva” con los Urabeños y la Empresa, e incluso coordina movimientos con los grupos en algunos barrios. Otro funcionario local indicó que algunos policías colaboran con la Empresa, mientras que otros lo hacen con los Urabeños || El temor a sufrir represalias por denunciar crímenes se debe, en parte, a que los residentes creen que las autoridades podrían filtrar información a los grupos sucesores de paramilitares, según fue señalado por algunos líderes comunitarios*”. Human Rights Watch. *LA CRISIS EN BUENAVENTURA. Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el Pacífico*. (2014). Págs. 23-27.

¹⁷⁹ Auto 073 de 2014. Consideración 19. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸⁰ Auto 073 de 2014. Consideración 19. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Producto de estos escenarios, esta Sala Especial ha sido informada acerca de amenazas¹⁸¹ y homicidios¹⁸² en contra de líderes, lideresas e integrantes de organizaciones civiles que trabajan en la defensa de sus derechos¹⁸³. Pero además, esta Corporación ha identificado que, ligado a estos hechos, se han generado desplazamientos masivos de las comunidades, como de las Juntas de Gobierno de los Consejos Comunitarios o sus integrantes, como se ha registrado en los casos de Alto Mita y Frontera (2008 y 2015) o Rescate Las Varas (2013) en el municipio de Tumaco-Nariño¹⁸⁴.

El panorama recién expuesto, ha permitido observar cómo los representantes de las comunidades y organizaciones afrodescendientes se encuentran en especial condición de vulnerabilidad, lo cual ha impactado de manera diferencial y acentuada su autonomía como pueblos y, a su vez, ha desincentivado la labor de liderazgo y defensa de sus derechos como grupo étnico y puesto en riesgo sus demás derechos colectivos.

(iv) Inaplicación de la ley 70 de 1993 en materia de identidad y auto-reconocimiento

Al respecto, de acuerdo al análisis de los casos documentados por la Defensoría del Pueblo, esta Sala ha encontrado que el Gobierno Nacional ha sometido a un trato discriminatorio a la población afrodescendiente que se encuentra fuera de la zona del pacífico colombiano, lo cual la ha sustraído de la respuesta estatal. Concretamente, la Corte observó un profundo desconocimiento y serios

¹⁸¹ Como son los casos de los consejos Comunitarios del Río San Francisco (Guapi), Las Nueve Esperanzas, del Hoyo (Patillá), La Toma (Suárez) y Alto Mira y Frontera (Tumaco).

¹⁸² Como son los casos de Edward Samir Murillo Ramírez y Daniel Andrés Perlaza Hurtado, jóvenes integrantes de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados – AFRODES (hechos ocurridos el 9 de abril de 2015 en el barrio Caracolí de Ciudad Bolívar - Bogotá), de Jhon Jairo Ramírez Olaya miembro de la Fundación Huellas y Rostros del Sentir Humano (ocurrido el pasado 9 de noviembre de 2015 en el distrito de Buenaventura), de Demetrio López presidente de la Junta del Consejo Comunitario la Caucana (homicidio fechado el 23 de febrero de 2013) o más recientemente, el homicidio de Gilmer Genaro García Ramírez, representante legal del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera (como antecedente de estos hechos, se encuentran los homicidios de Francisco Hurtado, líder del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera y Yolanda Cerón el 19 de septiembre de 2001, en Tumaco), Emilsen Manyoma lideresa de CONPAZ (homicidio registrado el 17 de enero de 2016 en Buenaventura) y Juan Mosquera Rodríguez jefe comunal del Consejo Comunitario Saloguí (10 de enero de 2016 en Río Sucio – Chocó), entre otros.

¹⁸³ Como reflejo de lo anterior y de acuerdo con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, “entre los años 2011 y 2015 de los 147 líderes y lideresas amenazados o agredidos 32 casos afectaron de forma específica a líderes y lideresas afrodescendientes, correspondientes al 22% del total. Cabe advertir que de los 32 casos registrados el 75% (24 casos) se perpetraron en los (28) municipios con los territorios colectivos titulados, situación que pone en evidencia el riesgo acentuado y la presión que los gobiernos y representantes legales de los consejos comunitario están recibiendo de los actores armados y otros interesados por el control de los territorios, sus recursos y las comunidades que los habitan”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 005 de enero de 2009*. (Noviembre de 2015). Pág. 16.

¹⁸⁴ Adicionalmente, se han podido documentar las presiones que se ejercen sobre las propias comunidades. Para ilustrar esta situación, la Defensoría del Pueblo llamó la atención acerca de la necesidad de proteger de coacciones y amenazas a las comunidades donde se adelanta la caracterización de afectaciones territoriales, dentro de los procesos de restitución de tierras. Puntualmente, refiriéndose a los casos de Curvaradó, Jiguamiandó, Pedeguita Mancilla y la Larga Tumarado (Chocó), indicó que “si bien se han presentado algunos avances, y sin duda es positivo que existan procesos de restitución de tierras y territorios en curso, es preocupante la capacidad que tienen algunos presuntos despojadores para incidir decididamente en los procesos de restitución de tierras, mediante presiones y amenazas contra comunidades, líderes, autoridades étnicas y organizaciones étnico-territoriales, con el objetivo de falsear los procesos de caracterización, como mecanismo para conservar una parte de las tierras que presuntamente despojaron”. Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 52.

problemas en la implementación del marco normativo dispuesto para la protección de los derechos de los pueblos afrodescendientes, lo cual ha incidido en su forma de organización, ha impactado gravemente su autonomía y ha impedido la materialización de las medidas específicas y diferenciales que se requieren para la prevención, protección y atención de esta población. Esto, en consecuencia, ha fomentado y facilitado los ciclos de destrucción de sus procesos organizativos, en contrapunto con los mandatos constitucionales y obligaciones internacionales que ha adquirido Colombia.

Como se ha podido observar en los departamentos de Magdalena y la Guajira, recientemente se ha impulsado la solicitud de titulación colectiva, puesto que, como lo informa la Defensoría del Pueblo, *“hasta hace poco los representantes de las comunidades tomaron la decisión de organizarse y esto parte del desconocimiento de sus derechos no sólo individuales sino también colectivos”*. De allí que, en el Magdalena sólo se haya titulado un territorio colectivo¹⁸⁵ y 10 más se encuentren a la espera (algunos desde hace más de 5 años), mientras que en la Guajira ninguno de los 79 existentes se encuentra inscrito en el registro del Ministerio del Interior, a pesar de contar con el reconocimiento de las alcaldías, a través de la resolución emitida por aquellas¹⁸⁶.

Como resultado de esta situación, se permite advertir un posible incumplimiento del capítulo VI de la Ley 70 de 1993, especialmente en lo relacionado con la obligación de adoptar medidas que permitan a las comunidades conocer sus derechos y obligaciones (art. 37) y fortalecer sus procesos organizativos (art. 41). En efecto, como lo ha reportado la Defensoría del Pueblo, la falta de conocimiento sobre los marcos normativos no sólo se hace tangible en las comunidades, sino también en los gobiernos locales (i.e. Pueblo Viejo y Zona Bananera-Magdalena, María la Baja, Arjona, Turbana y Cartagena-Bolívar o Ibagué y Ataco-Tolima), lo cual ha impedido que las medidas de protección, concebidas en estas disposiciones, tengan avances significativos¹⁸⁷.

Precisamente, el desconocimiento de la Ley 70 de 1993, en particular, pero de todo el marco de protección de los derechos de los afrodescendientes en general, ha sido una característica común en aquellas zonas fuera del pacífico, en especial en la región caribe. Así, por ejemplo, en el caso de las comunidades del departamento de Bolívar, las mismas han denunciado diferentes afectaciones como consecuencia del conflicto armado y, sin embargo, autoridades del orden local y departamental *“no cuentan con oficinas adecuadas en materia de atención a población étnica, y la atención a la población afrodescendiente está en manos de funcionarios que no manejan el enfoque diferencial”*¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Obatalá en el municipio de Fundación, mediante Resolución 1310 del 13 de marzo de 2014.

¹⁸⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 83.

¹⁸⁷ Por ejemplo, en el caso del Magdalena, se advierte la falta de conocimiento sobre el Decreto 4635 de 2011, razón por la cual no se ha formulado ningún plan de reparación colectiva, a pesar de tener casos de desplazamientos masivos y dos declaraciones colectivas. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 52.

¹⁸⁸ Sumado a ello, algunos de estos funcionarios ni siquiera tienen herramientas de acción al interior de sus entidades. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 63.

También, han expuesto su preocupación por la ausencia de un sistema de información del Ministerio del Interior que permita identificar en qué casos los proyectos afectan o no a las comunidades, puesto que se han presentado situaciones en las cuales la Dirección de Consulta Previa no registra la presencia de comunidades afrocolombianas en el área de influencia de algunos proyectos, a pesar de haberlas señalado en otros casos. Ejemplo de esto, es el caso de los Consejos Comunitarios de Ma-Majari y Flamenco (María la Baja), los cuales no fueron consultados para el proyecto de construcción y operación del gasoducto LOOP San Mateo Mamonal, pero si para los oleoductos de Ecopetrol y Olecar¹⁸⁹.

En el caso del departamento de la Guajira, a pesar de existir 79 Consejos Comunitarios, la Defensoría del Pueblo señala que *“el enfoque diferencial, tan ampliamente enunciado, no se ha logrado concretar ni materializar en las distintas políticas existentes (...). No existen para las administraciones municipales y departamentales líneas de acción en las planeaciones de desarrollo local que realmente estén orientadas a satisfacer las necesidades concretas de las comunidades afrodescendientes”*¹⁹⁰.

Finalmente, solo en el caso del departamento de Sucre, se han reportado avances importantes en la materia, puesto que esta población ha sido incluida en el plan departamental de desarrollo. Sin embargo, en la práctica, las comunidades no han recibido una respuesta integral a sus necesidades, debido a la falta de disponibilidad presupuestal, de articulación interinstitucional en los tres niveles de administración, así como por la *“lentitud y el exceso de trámites que deben adelantar para reclamar sus derechos como víctimas”*¹⁹¹.

(v) Persistencia de fallas en la garantía constitucional de la consulta previa

La consulta previa ha sido reconocida como el mecanismo a través del cual se abren espacios de concertación para aprender, valorar e incorporar los conocimientos de estas comunidades, especialmente, para la adopción de las medidas para su protección¹⁹². Sin embargo, diferentes comunidades,

¹⁸⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Págs. 70-76.

¹⁹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Págs. 81-82. Pág. 83.

¹⁹¹ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Págs. 81-82.

¹⁹² Auto 073 de 2014. Consideración 48, ver también: sentencias, C-030 de 2008, C-769 de 2009, T-547 de 2010, C-702 de 2010, T-745 de 2010, T-1045 A de 2010 y C-331 de 2012. Adicionalmente, en sentencia T-376 de 2012, la Corte Constitucional señaló la importancia de la consulta previa en los siguientes términos: *“Con el fin de comprender de mejor manera el alcance de este derecho fundamental y las obligaciones estatales correlativas, es oportuno recordar que la consulta refleja un equilibrio o ponderación entre el interés general, representado en los proyectos o medidas que potencialmente pueden incidir en los derechos de los pueblos indígenas, y el goce efectivo de estos últimos, particularmente, en materia de autodeterminación, autonomía, territorio, recursos y participación”*. En tal sentido, en aquellos eventos en que no se lleva a cabo esta ponderación, las comunidades deben soportar mayores riesgos de desplazamiento como consecuencia del desarrollo de proyectos contrarios a su planificación. De allí, como se verá en el tercer apartado de esta sección, se derivan nuevos conflictos interculturales, como ha ocurrido en el caso de las comunidades de Buenaventura, donde la imposibilidad de entabrar esta ponderación entre las distintas visiones del desarrollo, sus comunidades se han visto expuestas al desplazamiento como consecuencia de proyectos opuestos a su visión de desarrollo.

especialmente del pacífico colombiano, junto a los Organismos de Control, han señalado la falta de garantías y persistencia de problemas en el desarrollo de los procesos de consulta previa.

Estos problemas se encuentran principalmente relacionados con la ausencia de metodologías claras al interior del Gobierno Nacional¹⁹³, la falta de una articulación entre las instituciones antes de reunirse con las comunidades y falencias en materia presupuestal¹⁹⁴, que han limitado el alcance de este derecho y, en consecuencia, han afectado la materialización de otros derechos y principios constitucionales como la autonomía, integridad, participación, pluralidad y diversidad étnica, social y cultural¹⁹⁵. El derecho a la consulta previa también se ha visto afectado por los riesgos a la vida y la seguridad personal de los líderes de estas minorías étnicas mencionados con anterioridad.

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

Mediante auto 005 de 2009, la Corte Constitucional advirtió el impacto desproporcionado que generan el desplazamiento forzado, las restricciones a la movilidad y la resistencia sobre los derechos individuales y colectivos de las comunidades, al tiempo que el conflicto armado y la presión de intereses económicos sobre los territorios colectivos y ancestrales, afectan la autonomía de los pueblos afrodescendientes. De acuerdo con este análisis, esta Corporación ordenó al Gobierno Nacional la adopción de medidas que permitieran la salvaguarda de los derechos a la autonomía y la participación de los pueblos afrodescendientes.

Atendiendo a estas órdenes, el Gobierno Nacional ha desplegado una serie de acciones con las cuales ha alcanzado algunos resultados en materia de participación (i.e. Resolución 930 de 2015¹⁹⁶). Sin embargo, partiendo del diagnóstico fáctico recién expuesto, esta Sala encuentra en la respuesta

¹⁹³ Si bien el Ministerio del Interior, en distintos escenarios ha destacado las metodologías contempladas en los Decretos 1320 de 1998, 2163 de 2012 y 2613 de 2013, así como en las Directivas Presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013, esta Corporación en distintas oportunidades se ha referido sobre algunas de ellas, así por ejemplo, mediante sentencia T-576 de 2014, la Corte resolvió “**Dejar sin efectos, (...), la Resolución 121 de 2012, (...) y los demás actos administrativos que se profirieron a su amparo, en especial, el Decreto 2163 de 2012**”, mientras que en sentencia T-764 de 2015 se señaló que el Decreto 1320 de 1998 “*regula el desarrollo de la consulta con los grupos étnicos en algunas de las situaciones contempladas por el Convenio 169 de la OIT y es a la fecha el más comprehensivo desarrollo normativo expedido en relación con el tema por las autoridades colombianas desde la entrada en vigencia del referido instrumento internacional. Sin embargo, desde la sentencia T-652 de 1998 y en varias otras ocasiones (fallos SU-383 de 2003, T-880 de 2006, y más recientemente, T-769 de 2009, T-547, T-745 y T-1045A de 2010 y T-680 de 2012, entre otros), esta corporación ha considerado que esta preceptiva resulta inaplicable en los casos en que conforme al Convenio 169 de la OIT se requiera la realización de un procedimiento de consulta, pues este decreto fue expedido sin llevar a cabo el trámite consultivo que en razón a la materia regulada resultaba necesario, precisamente en desarrollo de lo previsto en dicho Convenio. Debe incluso indicarse que el Consejo de Administración de la OIT en sus reuniones 276 y 277, acogiendo reclamaciones presentadas por varias organizaciones sindicales colombianas decidió recomendar al Estado colombiano la modificación de esta norma, recomendación que a la fecha no se ha cumplido*”.

¹⁹⁴ Defensoría del Pueblo, Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, (13/10/2016), págs. 14-18.

¹⁹⁵ Auto 073 de 2014. Apartados IV y V.B.2. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹⁶ “*Por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas de población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenqueras, en el marco del conflicto armado*”.

institucional, algunas fallas que constituyen *prácticas inconstitucionales* y *bloques institucionales* que impiden el goce efectivo de las comunidades a su autonomía, en la medida en que inciden en los procesos organizativos, participativos y de consulta previa.

a) En cuanto a lo primero, es preciso recordar que las ***prácticas inconstitucionales*** “*se presentan en situaciones en que, aun cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos, las medidas que adoptan no son adecuadas en tanto acarrear la tergiversación de los instrumentos legales y constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales de las personas a las que están dirigidas*”¹⁹⁷.

Conforme a ello, la Corte Constitucional ha identificado una serie de *prácticas inconstitucionales* por parte de la Administración, las cuales se han traducido en la vulneración masiva del derecho a la autonomía de los afrodescendientes. Al respecto, esta Corporación encuentra que la respuesta gubernamental no ha sido adecuada ni suficiente frente (i) a los conflictos que se han presentado por la representación de las comunidades o (ii) ante la conformación de esquemas paralelos a las Juntas de Gobierno, lo cual ha generado una tergiversación de los instrumentos constitucionales. Además, observa igualmente, (iii) una invisibilización de la población desplazada afrodescendiente ubicada fuera del pacífico colombiano, lo cual la ha excluido de la actuación estatal.

(i) Previamente, esta Sala se refirió acerca de los riesgos y afectaciones que inciden en el goce efectivo del derecho a la autonomía, dentro de los cuales se hallaban los conflictos por la representación de las comunidades afrodescendientes. A pesar de la gravedad de esta situación, la respuesta estatal ha sido meramente formal, pues se ha limitado a lo dispuesto en el Decreto 1745 de 1995,¹⁹⁸ lo cual es legítimo –en tanto se busca facilitar la participación de las comunidades en las decisiones que los afectan, en el marco de la reglamentación de la Ley 70 de 1993¹⁹⁹–, pero su costo sobre los derechos, en concreto la autonomía, es muy alto en razón de su vulneración²⁰⁰. Esta práctica, en otras

¹⁹⁷ Auto 373 de 2016. Consideración 1.4. (iii). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹⁸ “Artículo 9°. Elección. La elección de los miembros de la Junta del Consejo Comunitario se hará por consenso. En caso de no darse, se elegirá por mayoría de los asistentes a la Asamblea General del Consejo Comunitario. La elección se llevará a cabo en la primera quincena del mes de diciembre, de la cual se dejará constancia en el acta respectiva. Sus miembros sólo podrán ser reelegidos por una vez consecutiva. (...) Parágrafo 2°. La Alcaldía Municipal respectiva resolverá en primera instancia sobre las solicitudes de impugnación de los actos de elección de que trata el presente artículo, las cuales deberán ser presentadas dentro de los dos (2) meses siguientes a dicha elección. La Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior conocerá en segunda instancia las solicitudes de impugnación y se hará seguimiento a los procedimientos y trámites que sobre esta materia se adelanten ante el Tribunal Contencioso Administrativo competente”. A excepción del caso de Curvaradó y Jiguamiandó, dado que existen órdenes concretas de la Corte Constitucional.

¹⁹⁹ Preámbulo del Decreto 1745 de 1995.

²⁰⁰ Por ejemplo, para la Contraloría General de la República, “la presentación del caso del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla, no relaciona el contexto de los problemas de representatividad existentes en el territorio, ni se explica en qué consiste el conflicto de representatividad. Teniendo en cuenta en que éste es un territorio colectivo sobre el cual existen tensiones de uso, además de ser sujeto de un proceso de restitución de derechos territoriales, valdría la pena que el Gobierno nacional tuviese un diagnóstico más extenso y complejo de dicho conflicto”. Además, “no se encontró respuesta alguna sobre el conocimiento de casos de líderes o lideresas amenazados por el conflicto armado, ni del impacto de acciones realizadas para su protección”. De igual modo, esta situación se refleja en el caso del Consejo Comunitario La Esperanza (Buenaventura), donde

palabras, se torna inconstitucional por cuanto (a) el Gobierno Nacional es consciente del contexto no funcional en que está aplicando el citado Decreto, dadas las necesidades de las comunidades y las limitaciones de los gobiernos locales, (b) que las medidas adoptadas en tal virtud, no han servido frente a comunidades que han sido afectadas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado y, (c) que dicha situación conlleva a una violación masiva del derecho a la autonomía de los afrodescendientes²⁰¹.

Conforme a lo mencionado, esta Sala advierte que las acciones, han sido limitadas e insuficientes para contener y solventar los riesgos a los que se ven expuestos los pueblos afrodescendientes. En tal sentido, como se explicó anteriormente, las autoridades han desconocido los factores que subyacen a las problemáticas, pero además, se han sustraído de sus obligaciones frente a las comunidades negras, especialmente, frente a aquellas que ordenan implementar medidas de discriminación positiva, fortalecer sus estructuras organizativas y promover la solución de sus conflictos de acuerdo con sus usos y costumbres (Artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93 y 55 transitorio de la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y el artículos 2 y 14 del Decreto 2893 de 2011)²⁰².

(ii) En contraste, en el caso de la constitución de esquemas organizativos paralelos y excluyentes a las Juntas Directivas de los Consejos Comunitarios, la actuación de la Administración se torna inconstitucional por tergiversar los instrumentos legales y constitucionales, al tiempo en que desconoce el principio *effet utile*, aplicado por la Corte Constitucional²⁰³. En concreto, esta Corporación encuentra que el Gobierno Nacional conoce la situación, cuenta con marcos normativos específicos para la protección de las comunidades²⁰⁴ y,

el Ministerio del Interior, a pesar de conocer y reconocer, en su informe en respuesta al auto 359 de 2015, la existencia de tensiones entre la comunidad, afectaciones ambientales por presuntos invasores, las limitaciones del gobierno distrital y los problemas de seguridad en la zona, pretendió resolver esta situación de manera formal a través la Resolución 134 del 3 de diciembre de 2014, sin asistir a la comunidad para tales efectos. Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A-3047/2015. Auto 394 de 2015*. (19/10/2015). Pág. 23 y Unidad para las Víctimas. *"Informe de respuesta al auto 359 de 2015"*. (17/09/2015). Págs. 54, 57 y 14-126.

²⁰¹ Auto 373 de 2016. Consideración 1.4. (iii). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰² Igualmente, el artículo 14 del Decreto 4530 de 2008, establece como responsabilidad de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras el "[v]elar por la integridad étnica y cultural de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y promover sus derechos fundamentales", responsabilidad que, a pesar de ya no estar expresamente consagrada, ha sido reiterada por la Corte Constitucional en su sentencia T-414 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Bajo estos parámetros, en el año 2003 esta Corporación instó al entonces Ministerio del Interior y de Justicia para que no limitara sus actuaciones a lo dispuesto en el Decreto 1745 de 1995 –puesto que implicaría desconocer las obligaciones consagradas en el Decreto 4530 de 2008– para que así, "*por conducto de la Dirección de Etnias de la entidad [...] i) acuerde con las partes comprometidas en el conflicto, con las organizaciones de base de las comunidades negras y con los representantes de éstas el procedimiento a seguir, ii) acordado éste consulte con las personas integrantes de las comunidades, los nombres de quienes deberán integrar la Junta del Consejo Mayor y la persona de su representante legal, y iii) concluido el proceso, resuelva el recurso de apelación a que se ha hecho mención*".

²⁰³ "La utilización de este principio se encuentra tanto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Auto A-048 de 2009, fundamento ii.4; Sentencias C-758 de 2014, fundamento n° 5, y T-976 de 2014, fundamento 2.3.1) como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia C 4, párr. 33; Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, sentencia C 134, párr. 105; y Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, sentencia C 205, párrs. 59-77)". Cita tomada del auto 373 de 2016.

²⁰⁴ Sentencia T-955 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. El artículo 7 del Decreto 1745 de 1995 además, establece como competencia exclusiva de las Juntas Directivas, la "*dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad que ha conformado un Consejo Comunitario para ejercer las funciones*

a pesar de ello, omite de manera prolongada, cumplir con sus obligaciones²⁰⁵, provocando un trato indiscriminado y un déficit de protección sobre la población afrodescendiente.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso advertir que las Zonas Humanitarias no obedecen a las dinámicas regulares de los Consejos Comunitarios. Del mismo modo que las Juntas de Acción Comunal –pese a que representan en muchas ocasiones, importantes antecedentes en la conformación y consolidación de los Consejos²⁰⁶– su conformación obedece a un propósito distinto y a un marco jurídico independiente (artículo 38 constitucional y Ley 743 de 2002)²⁰⁷. Es decir que ninguno de estos esquemas cuenta con las facultades y funciones establecidas por la ley para, por ejemplo, formular e implementar los planes de manejo de los territorios colectivos, por ende, no pueden establecerse como instrumentos a través de los cuales se subroguen las competencias que le han sido asignadas de manera específica a las Juntas Directivas de los Consejos Comunitarios (arts. 3 y 5 de la Ley 70 de 1993 y 3 del Decreto 1745 de 1995).

(iii) Finalmente, esta Corporación encuentra un trato discriminatorio en contra de la población afrodescendiente que se ubica fuera de la zona del pacífico colombiano. Como se expuso anteriormente (*supra*), la Sala ha podido observar diferentes casos en los cuales la administración ha desconocido la presencia de esta población y, por consiguiente, ha desatendido la necesidad de adecuar la oferta institucional a las particulares necesidades de la misma.

En tal sentido, la práctica inconstitucional por parte de las entidades, se configura al exponer a las comunidades a barreras injustificadas para acceder a las medidas a que tienen derecho, no sólo como desplazados, sino también como grupo étnico sujeto de especial protección constitucional, provocando un *déficit de protección* en clara contravía del marco legal, jurisprudencial y constitucional vigente en la materia²⁰⁸. Además, esta práctica dificulta aún más el reconocimiento de sus territorios, impide que se reconozcan sus autoridades legítimas y aumenta el riesgo de nuevos desplazamientos y despojos, ante la dificultad de activar medidas de protección específicas (i.e. ruta étnica o procesos de restitución de derechos territoriales).

que le atribuye la Ley 70 de 1993, sus decretos reglamentarios y las demás que le asigne el sistema de derecho propio de la comunidad”.

²⁰⁵ Ejemplo de esta situación ha sido el departamento de Nariño, en donde el Gobierno Nacional y departamental no han logrado contener la proliferación de Juntas de Acción Comunes en territorios colectivos. Sobre el particular, el Ministerio del Interior no ha realizado ninguna actividad al respecto, mientras que los gobiernos locales, en los meses de abril y mayo del año en curso, llevaron a cabo nuevos procesos electorales de juntas de acción comunal en los territorios, en un claro incumplimiento de la orden 13 del auto 073 de 2014.

²⁰⁶ De acuerdo al INCODER y la Universidad Javeriana, en algunos casos, los Consejos Comunitarios fueron el resultado de propuestas formuladas por las mismas Juntas de Acción Comunal (i.e. casos de los municipios de Corinto, Guachené, Cajibío – Cauca, Corinto, Jamundí y Cali – Valle del Cauca). INCODER y Universidad Javeriana. *Proceso de Fortalecimiento Territorial a consejos comunitarios y capitánías*. (Diciembre de 2015).

²⁰⁷ El artículo 8 de la Ley 743 de 2002, define a las Juntas de Acción Comunal como “una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa”.

²⁰⁸ Artículos 1, 2, 40, 55 transitorio, 79, 103 y 330 de la Constitución, y capítulos II y VII de la Ley 70 de 1993. Cfr. Auto 073 de 2014. Consideración V.A. 47. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

b) Por otra parte, esta Sala Especial observa cómo el núcleo del derecho fundamental a la autonomía y los mecanismos dispuestos para su concreción, están siendo afectados y limitados como consecuencia de un **bloqueo institucional**, derivado de dos factores principales. En primer lugar, de la disparidad entre la capacidad institucional y los recursos efectivamente destinados para garantizar los espacios de consulta y concertación con las comunidades, en contrapunto con las obligaciones estatales. En segundo lugar, por la profunda descoordinación entre las distintas entidades estatales y, entre aquellas y las autoridades étnicas en el cumplimiento de los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en articulación con las medidas contempladas en el Decreto Legislativo 4635 de 2011. Esto último, además, ha provocado una distorsión en sus contenidos que, a su vez, ha fomentado una mayor descoordinación.

En concreto, a pesar de los mandatos internacionales, constitucionales y legales en materia de concertación y consulta previa (Convenio 169 de la OIT, art. 93 Superior y Ley 21 de 1991), se observa que el Gobierno Nacional no ha dispuesto ni la capacidad institucional ni el presupuesto suficiente para cumplir con estos mandatos y obligaciones, razón por la cual está desconociendo el principio de coherencia señalado en la sentencia T-025 de 2004²⁰⁹. Respecto a la capacidad institucional, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, han advertido especialmente la frecuente rotación de funcionarios, la delegación de funciones a contratistas²¹⁰ y la consecuente falta de continuidad en los procesos, como factores que inciden en los fuertes retrasos evidenciados en el cumplimiento de las órdenes²¹¹.

En torno al presupuesto, el Gobierno Nacional reconoce la falta de asignaciones específicas y suficientes para asegurar la realización de dichos espacios participativos²¹². Sin embargo, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, la Administración continúa sin hacer lo suficiente por remediar esta situación²¹³. En tal sentido, esta Corporación considera que se está frente a “*un grave riesgo de incumplimiento de los procesos de consulta previa y la efectiva*

²⁰⁹ “La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 del 2004. Consideración 8.3.1.

²¹⁰ Al efecto la Defensoría del Pueblo ha señalado: “el personal responsable de estos procesos, no hace parte de la planta de personal del Ministerio, razón por la cual los procesos que se construyen con las comunidades no tienen continuidad y no existen referentes claros de relacionamiento de parte de las organizaciones representativas hacia la institucionalidad concernida”. Defensoría del Pueblo. Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004. (13/10/2016). Págs. 6-7.

²¹¹ Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional. (23/10/2015). Págs. 3-5.

²¹² El Gobierno Nacional ha reconocido como una falencia del proceso de consulta previa, la “[e]scasez presupuestaria para cumplir con lo exigido en la implementación de la consulta”. Sin embargo, tal y como lo han resaltado la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, esta situación constituye una falla que denota debilidad institucional. Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Págs. 77 y 122 y Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional. (23/10/2015). Pág. 17.

²¹³ Procuraduría General de la Nación. Observaciones a los informes de respuesta de las entidades concernidas a los interrogantes formulados en el Auto 359 del 20 de agosto de 2015. (23/10/2015). pág. 5

materialización de los acuerdos”, dado que el Gobierno no cuenta con un plan financiero que responda a las necesidades planteadas²¹⁴.

Por otra parte, siguiendo las consideraciones expuestas en el auto 373 de 2016, esta Corporación encuentra un *bloqueo institucional* por la descoordinación tanto interadministrativa, como entre las entidades estatales y las autoridades étnicas. Lo anterior, se manifiesta en la persistencia de obstáculos materiales (i.e. persistencia del conflicto en los territorios o amenazas a líderes) y administrativos tales como (i) la ausencia de parámetros claros en torno a los procesos de consulta previa, (ii) la distorsión de las medidas ordenadas y los contenidos normativos y (iii) las diferencias sustantivas entre la Administración y las comunidades. Así como también, en omisiones como (iv) la continuidad de procedimientos inadecuados y (v) las actuaciones insuficientes frente a la débil capacidad organizativa de algunos pueblos y comunidades. Como consecuencia de este contexto, la respuesta gubernativa se ha tornado tanto ineficiente como inoperante y ha generado una profunda sensación de desgaste al interior de los grupos étnicos, que incide en el desbloqueo de esta situación.

(i) En primer lugar, esta Sala observa cómo la ausencia de parámetros claros en los procesos de consulta previa, han generado que la participación de las comunidades se restrinja y su incidencia se reduzca²¹⁵, al tiempo que se producen fuertes estancamientos en la formulación e implementación de la política pública. Esto se concreta en la indeterminación por parte del Gobierno Nacional, en torno a qué medidas deben ser objeto de tal proceso²¹⁶, cuál debe ser el procedimiento para tal propósito (etapas, alcance de las mismas, plazos, costos, etc.) y bajo qué criterios se lleva a cabo.

Así lo ha conocido esta Corporación, por ejemplo, en el caso de Buenaventura²¹⁷. Allí se hizo tangible la falta de claridad en los propósitos del evento, lo cual generó tensiones entre la Mesa Distrital de Víctimas y procesos como el PCN. Igualmente, se observó la ausencia de criterios claros e interpretaciones unificadas frente al marco normativo. De esta forma, los funcionarios de la Unidad de Víctimas del orden nacional, presentaron un modelo de articulación entre las órdenes del auto 005 de 2009 y el Decreto 4635

²¹⁴ Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional.* (23/10/2015). Pág. 5.

²¹⁵ Por ejemplo, en el caso de los Planes de Caracterización (orden cuarta del auto 005 de 2009), de acuerdo con la Defensoría del Pueblo “*los procesos de preconsulta para la concertación de las metodologías de caracterización, no están conduciendo a verdaderos espacios de consulta, puesto que prácticamente el gobierno nacional de manera unilateral está definiendo las caracterizaciones cortas y esquemáticas*”. Defensoría del Pueblo, *Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004*, 13 de octubre de 2016, pág. 6.

²¹⁶ Esta situación se ha presentado en todos los niveles, por ejemplo, frente a medidas legislativas como el proyecto de ley de la actual Ley 1776 de 2016, “*Por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social ZIDRES*”, en un primer momento la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior consideró que debía ser consultado (concepto del 7 de julio de 2015). Sin embargo, el 24 de julio de 2015, emitió un nuevo concepto en el cual indicaba que la consulta no era necesaria para este proyecto. Del mismo modo, se ha presentado, por ejemplo, confusión acerca de la consulta de los planes de protección colectiva.

²¹⁷ Producto de la invitación elevada por el ACNUR y la Contraloría General de la República, esta Sala asistió el pasado 2 de diciembre de 2014, al evento que convocó la presencia del gobierno departamental y local, así como diferentes entidades del orden nacional como el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas, entre otras.

de 2011, el cual no era conocido por muchos de los asistentes, incluso por funcionarios de la misma entidad. Así mismo, fue clara la división y falta de coordinación entre las direcciones de Derechos Humanos y de Asuntos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior. Todo lo anterior, generó mayor confusión, tanto para los líderes, como para las instituciones presentes, acerca de qué marco normativo se debe aplicar y frente a qué espacio de representación se deben adelantar procesos de participación o consulta y concertación. Situación que, según la Defensoría del Pueblo, no está alejada de casos como Nariño y Cauca²¹⁸.

(ii) En segundo término, encuentra esta Sala una profunda desarticulación entre las diferentes medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 4635 de 2011 y los autos de seguimiento, que ha sido originada especialmente por la distorsión de los contenidos de unos y otros por parte del Gobierno. Así, en torno a la autonomía de los pueblos étnicos, la tergiversación de las diferentes medidas ha provocado una proliferación de espacios participativos que, a pesar de tener objetivos similares, no se articulan, lo cual ha limitado la concreción y materialización de la autonomía.

Un ejemplo a través del cual se pueden ilustrar estas fallas, en virtud de su importancia, son los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC– y los planes específicos –ordenados por el auto 005 de 2009–, sobre los cuales: 1) aún no son claras las etapas a desarrollar en el proceso de consulta; 2) así como tampoco lo es el alcance de cada una; 3) de modo que no ha habido certeza en el costo de las fases de pre-consulta y consulta, la forma en que se van a financiar y la participación de los gobiernos territoriales en este sentido; 4) existe una desconexión entre el nivel nacional y territorial, en la medida en que los profesionales a nivel territorial no conocen ni comprenden amplia y claramente los criterios e interpretaciones dictados por la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior a nivel central; 5) no se conoce el punto de encuentro entre los planes específicos y los PIRC; 6) existen dudas acerca de los tiempos de ejecución, puesto que no hay certeza si los planes específicos se sujetarán a los tiempos de implementación de los PIRC; 7) el proceso carece de metodología y componentes pedagógicos adecuados para llevarse a las bases comunitarias, lo cual se encuentra estrechamente ligado con la responsabilidad de fortalecer y respetar los procesos organizativos de las comunidades; 8) las propuestas metodológicas son muy extensas y no atinan a la mitigación de afectaciones ocasionadas por el conflicto armado, provocando que se formulen propuestas para atender temas estructurales y no de emergencia; y 9) los procesos de consulta llevados a cabo, carecen de sostenibilidad en el tiempo y no han trascendido –en la mayoría de casos– de la fase de socialización del auto 005 de 2009, la presentación de metodologías o la simple mención de articulaciones entre el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas²¹⁹.

²¹⁸ Defensoría del Pueblo. *Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004*. (13/10/2016). Págs. 20-24 y 27-28.

²¹⁹ Cfr. Unidad para las Víctimas, “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”, (17/09/2015) // ²¹⁹ Gobierno de Colombia. *Informe de respuesta al auto 310 de 2016*. (11/08/2016).

En ese mismo sentido, para la Sala tampoco es claro cuál será la entidad que asumirá la coordinación de los procesos de consulta, puesto que de conformidad al Decreto 4635 de 2011, esta labor –en las fases de pre-consulta y consulta de los PIRC– corresponde al Ministerio del Interior a través de su Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Art. 105 del DL. 4635 de 2011). Sin embargo, como lo ha constatado la Defensoría del Pueblo, la Unidad para las Víctimas ha desplegado algunas tareas al efecto, como ocurrió en el caso de la comunidad negra del Consejo Comunitario de Guacoche (Valledupar), donde la convocatoria no fue realizada por el Ministerio sino por la Unidad²²⁰.

(iii) Lo anterior, adicionalmente, ha profundizado las diferencias sustantivas entre la Administración y las comunidades, agravando la situación de descoordinación²²¹. Así se ha podido observar, por ejemplo, en el caso de los Planes Específicos, puesto que, en consideración de la Procuraduría, se han concertado diagnósticos que no corresponden propiamente al objeto establecido en el auto 005 de 2009, generando que algunas medidas no tengan garantías suficientes para su cumplimiento²²². Producto de lo mencionado, se han presentado tensiones al interior de las comunidades, así como distorsiones e interpretaciones erradas del marco normativo.

(iv) Por otra parte, respecto a las omisiones, esta Corporación identificó diferentes casos en que los procedimientos dispuestos por el Gobierno Nacional resultan inadecuados e inaccesibles para los grupos étnicos²²³. En consecuencia, los espacios participativos se han reducido a cuestiones logísticas u operativas, donde se desconocen las necesidades y limitaciones que tienen los pueblos, tales como problemas de comunicación lingüística o la inseguridad en sus territorios, los cuales limitan la participación de las autoridades tradicionales y representantes en diversos espacios. La Defensoría del Pueblo, así lo ha reportado, por ejemplo, en el caso del pacífico nariñense, donde el Gobierno Nacional ha fijado procedimientos “*sin observar particularidades culturales y territoriales, yendo así en detrimento del espíritu de concertación y de participación con que cuentan las comunidades afro*”²²⁴.

²²⁰ Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional*. (23/10/2015). Págs. 6 y 11, Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 359 de 2015 (20/08/2015)*. (17/09/2015). Págs. 11-13, Mesa Mixta de Nariño. (21/10/2015). Pág. 2, Procuraduría General de la Nación. *Observaciones a los informes de respuesta de las entidades concernidas a los interrogantes formulados en el Auto 359 del 20 de agosto de 2015*. (23/10/2015). Pág. 7.

²²¹ De acuerdo al artículo 2 del Convenio 169 de la OIT, “(...) Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una **acción coordinada** y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Principio que igualmente se encuentra desarrollado en el artículo 33 de dicho convenio. Sentencia T-026 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²²² Procuraduría General de la Nación. *Observaciones a los informes de respuesta de las entidades concernidas a los interrogantes formulados en el Auto 359 del 20 de agosto de 2015*. (23/10/2015). Pág. 4.

²²³ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que los ejercicios consultivos son adecuados y accesibles cuando estén de conformidad con las tradiciones de las comunidades. Esta adecuación cultural involucra, entre otros aspectos: (i) el respeto por formas indígenas de representación y decisión; (ii) acciones que garanticen la comprensión de los pueblos y la diversidad lingüística; (iii) circunstancias nacionales y de las comunidades; y (iv) una dimensión temporal, que depende de las condiciones precisas de las medidas. Cfr. *Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007) y *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (2012).

²²⁴ Defensoría del Pueblo. *Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004*. (13/10/2016). Pág. 6.

En línea con lo anterior, esta Corte encuentra un preocupante estancamiento en la fase de concertación de diferentes medidas, a raíz de falencias como esta, tanto en la etapa de pre-consulta como de consulta, que impiden la ejecución de las políticas públicas y la adopción de acciones necesarias para contrarrestar la vulneración de los derechos individuales y colectivos de los pueblos afrodescendientes.

(v) Ligado a lo anterior, en sus informes, el Gobierno Nacional ha señalado la “*falta de conocimiento y comprensión del alcance y sentido de la consulta previa*”²²⁵, como una falencia en la implementación de este mecanismo. Sin embargo, no se observa por parte de la Administración, procesos efectivos para la formación y fortalecimiento de las comunidades, sus autoridades y representantes, especialmente, en aquellos casos en que las comunidades enfrentan crisis humanitarias recurrentes, donde los rezagos son mayores.

Sobre el particular, es reprochable que tanto la Unidad para las Víctimas como el Ministerio del Interior consideren la falta de conocimiento y comprensión de la consulta previa por parte de la población afrodescendiente, como una falencia sin que se asuman medidas ni responsabilidades al respecto, como lo ha señalado la Contraloría General de la República²²⁶. Especialmente, porque la Corte Constitucional, tanto en el auto 005 de 2009, como en el auto 073 de 2014, resaltó las especiales responsabilidades del gobierno colombiano frente a las comunidades negras, que le obligan no sólo a evitar eventuales discriminaciones, sino también a desarrollar acciones tendientes a garantizar que éstas comunidades y los individuos que las componen puedan gozar de todos los derechos constitucionales, individuales y colectivos, en igualdad de condiciones²²⁷.

Como consecuencia de los factores recién expuestos, es claro que el derecho a la autonomía de las comunidades afrodescendientes está siendo afectado y limitado por un *bloqueo institucional*. Lo anterior, se expresa en una respuesta institucional tanto ineficiente –en tanto no ha logrado superar la fase de concertación o consulta de las medidas (ordenadas y normativas) –, como inoperante –dado su bajo nivel de implementación, materialización o concreción de las medidas necesarias para la protección de los derechos de la población étnica–²²⁸, generando barreras adicionales a las comunidades para

²²⁵ Unidad para las Víctimas, “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”, (17/09/2015), pág. 77.

²²⁶ Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional*. (23/10/2015). Pág. 5.

²²⁷ Apartado II del auto 005 de 2009.

²²⁸ En concreto, la falta de coordinación se ha podido constatar, por ejemplo, en la elaboración de los Planes Específicos (PE) ordenados por esta Corporación en el 005 de 2009, para la articulación de la respuesta gubernamental en función de la protección y atención de la población afrodescendiente, los cuales evidencian un claro estancamiento en la fase de concertación. Puntualmente, el Gobierno Nacional a octubre de 2016, reportó un sólo PE en etapa de consulta (Soacha) y 14 documentos borrador, que aún no han sido llevados a consulta. Ahora, si bien se toman como referencias los PE, esta situación se presenta igualmente en otros escenarios tales como: el Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la Población Afrodescendiente, el Modelo Ecológico de Alimentación, Proyectos Etnoeducativos y Rutas de Retorno o Reubicación. Cfr. Autos 359 de 2015 y 310 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

poder concretar sus derechos, desde la autonomía misma, como la protección de sus derechos territoriales para asegurar su identidad cultural.

Finalmente, esta Sala advierte que, sumado a los factores recién señalados, al interior de las comunidades e, incluso al interior del propio Gobierno, se encuentran altos niveles de confusión, desgaste e inconformidad²²⁹. Dicha situación se ha venido agravando, entre otras razones, como consecuencia de los reducidos avances; de una oferta institucional que no parte de las necesidades de la población a atender, sino de los planes y programas que ya existen; de los reiterados aplazamientos de los espacios de consulta y participación que restan continuidad a las acciones gubernamentales; de la falta de ejercicios de planeación que impiden una ejecución eficiente y; de los limitados tiempos que se establecen para lograr un acuerdo adecuado entre el Estado y las comunidades.

Derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes desplazados y/o con restricciones a la movilidad

Los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes (artículo 55 transitorio, 63 y 330 de la Constitución, parte II del Convenio 169 de la OIT y capítulos II, IV y V de la Ley 70 de 1993), nacen como consecuencia de la especial relación de las comunidades con su territorio. En tal virtud, sus tierras han sido reconocidas como un elemento de carácter fundamental para su desarrollo²³⁰, en tanto son espacios vitales para su reproducción material, simbólica y espiritual (lo cual no implica que no se pueda ser afrodescendiente fuera de dichos territorios). Conforme a ello y considerando los riesgos y afectaciones identificados por la Corte Constitucional, el auto 005 de 2009 ordenó una serie de medidas para proteger desde una perspectiva (a) jurídica y (b) material, los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras. En tal virtud, es sobre estos aspectos se adelanta la actual valoración.

a) ***Seguridad jurídica de los territorios:*** La Corte Constitucional, en diferentes providencias ha reafirmado la obligación del Estado de adoptar “*las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión*”²³¹. De allí que en el auto 005 de 2009, la Sala Segunda de Revisión haya analizado, de manera general, los avances, estancamientos y retrocesos de las iniciativas gubernamentales encaminadas al reconocimiento, en términos de gradualidad y progresividad, de las tierras, territorios y recursos naturales de los territorios ancestrales de los afrodescendientes y; de manera

²²⁹ Así, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo reporta: “*los procesos sociales de las comunidades victimizadas han sido saturados en una lógica institucional que en muchos casos no se corresponde con las dinámicas culturales ancestrales, generándose niveles de apatía y de desconfianza hacia el estado en razón a que toda esta intervención en pocos casos ha significado garantía y goce efectivo de derechos*”. Defensoría del Pueblo. Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004. (13/10/2016). Pág. 5.

²³⁰ “*La supervivencia de la identidad cultural de las Comunidades Afrodescendientes se asocia, pues, con un conjunto de elementos entre los cuales el territorio colectivo y las prácticas tradicionales adquieren un papel significativo*”. Sentencia T-909 de 2009. M.P. Mauricio González. Además, ver: sentencias T-955 de 2003, T-745 de 2010 y T-414 de 2015, entre otras.

²³¹ Artículo 13 del Convenio 169 de la OIT.

particular, (i) el reconocimiento del derecho a la propiedad y de posesión sobre sus tierras ancestrales y la adopción de medidas para *“salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”*²³² y (ii) las medidas y procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados²³³, es decir, la tramitación oportuna de las solicitudes de titulación colectiva²³⁴. Líneas de análisis sobre las cuales continúa la presente evaluación.

(i) Con respecto a lo primero, la Corte en 2009 encontró que, *“a pesar de que los territorios étnicos tienen el carácter de inembargables e inalienables, estas garantías constitucionales no han sido aplicadas adecuadamente para impedir las violaciones de los derechos de las comunidades afrocolombianas, lo cual ha facilitado las ventas ilegales y el despojo de territorios colectivos y la expulsión de territorios ancestrales que están en proceso de titulación colectiva”*²³⁵.

Esta situación, no obstante, no ha cambiado. En efecto, en la presente oportunidad, esta Corporación observa cómo la respuesta estatal no reconoce en sus análisis ni en sus acciones, la dimensión étnica de los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras, lo cual ha incidido en las medidas dispuestas para su protección y en la agudización de riesgos como el desplazamiento, el despojo, la colonización y las ventas ilegales.

En concreto, esta Sala Especial advierte cómo diferentes instituciones, especialmente el Ministerio del Interior, han restringido el concepto de territorio al sólo espacio delimitado por los linderos de los títulos colectivos²³⁶. Así, por ejemplo, al momento de evaluar si existe una *afectación directa* de un determinado proyecto sobre una comunidad, la Dirección de Consulta Previa de dicha Cartera (arts. 1, 16 Decreto 2893 de 2011), ha entendido que el impacto se determina en la medida en que se traslapen dichos proyectos con los linderos de un respectivo título colectivo.

²³² Núm. 1, art. 14 Convenio 169 de la OIT.

²³³ Núm. 2 y 3, art. 14 Convenio 169 de la OIT.

²³⁴ Sentencia T-909 de 2009. M.P. Mauricio González. *“En dicha providencia la Corte estudió una acción de tutela que promovió el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya con el objeto de que el INCODER resolviera una solicitud que había radicado diez años antes para obtener la titulación colectiva de sus territorios ancestrales. La comunidad accionante consideró que la dilación en la que incurrió el INCODER vulneró su debido proceso administrativo y sus derechos fundamentales a la propiedad territorial y a su subsistencia como pueblo afrodescendiente. La Corte le dio la razón, considerando la manera en que la protección del territorio colectivo de las minorías étnicas incide sobre su supervivencia y la responsabilidad que tiene el Estado frente a la adopción de decisiones que promuevan a los afrodescendientes y a las comunidades que integran. Por eso, descartó que los distintos cambios legislativos y la creación de entidades estatales a las que se les asignaron competencias en relación con la titulación reclamada excusaran la dilación en la que incurrió la accionada. La importancia que una decisión de fondo representaba para la supervivencia y la integridad de la comunidad afrodescendiente de la Cuenca del Río Naya exigía, a juicio de la Corte, una respuesta estatal diligente y eficaz”*. Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³⁵ Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Consideración 79.

²³⁶ Así se ha evidenciado igualmente en otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, como, por ejemplo, en las sentencias T-766 de 2015 y T-197 de 2016, acerca del impacto de proyectos mineros o de infraestructura.

Esto no sólo desconoce el nivel de protección otorgado por el Convenio 169 de la OIT a las tierras habitadas ancestralmente por los afrodescendientes, sino también precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional, como se pasa a ver:

En línea con la Corte Interamericana de Derechos Humanos²³⁷ y reafirmando la relación entre cultura, autonomía de las comunidades y territorio, esta Corporación ha señalado que el territorio colectivo es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes²³⁸. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “[l]a propiedad colectiva es un derecho que surge, en principio, de la posesión ancestral” y que, “[e]n virtud de su naturaleza cultural, el territorio no se define exclusivamente en términos geográficos. Si bien su demarcación juega un papel vital para su adecuada protección jurídica y administrativa, no debe perderse de vista que este tiene un efecto expansivo, que comprende lugares de significación religiosa o cultural aunque estén por fuera de sus límites físicos²³⁹”.

Además, la Corte Constitucional en diferentes providencias ha establecido que el territorio ancestral de las comunidades étnicas no se circunscribe únicamente a las tierras tituladas y reconocidas jurídicamente, sino que, para efectos de medidas como la consulta previa, debe realizarse un examen en cada caso particular para determinar la relación de las comunidades con su territorio (i.e. tradicional, espiritual o ancestral) para salvaguardar sus derechos²⁴⁰.

De lo anterior se desprende que, el marco normativo²⁴¹ y jurisprudencial concibe el desplazamiento forzado de las comunidades negras como una

²³⁷ Ver, principalmente, caso Mayagna, fundador de la línea de la Corte Interamericana sobre los derechos a la propiedad colectiva del territorio y la consulta previa, y la decisión Saramaka vs Surinam. (Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. 31 de agosto de 2001 y Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007). Cita de la sentencia T-376 de 2012.

²³⁸ Ver, especialmente, los casos Yakie Axa y Sowhamayaxa contra Paraguay (Caso Comunidad indígena Yakie Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 y Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006, así como las sentencias de la Corte Constitucional T-693 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-698 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En el primer fallo, la Corte otorgó el amparo a la consulta previa en virtud de la solicitud elevada por una comunidad indígena sobre la afectación que la instalación de un tramo de oleoducto suponía para la comunidad indígena de Achagua, porque atravesaba un lugar de importancia cultural que, sin embargo, no hacía parte del territorio colectivo. En el segundo caso, la Corte consideró procedente la consulta, previa la instalación de una antena de telefonía celular, en un lugar cuya propiedad se hallaba en disputa entre una comunidad indígena y un particular. Cita de la sentencia T-376 de 2012.

²³⁹ Ver también, sentencia T-525 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-698 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), decisión en que la Sala Novena expresó: “El fallo [T-235 de 2011] precisó que el derecho fundamental al territorio colectivo o a la propiedad colectiva del territorio se deriva del Convenio 169 de la OIT y del artículo 329 Superior, en armonía con los artículos 58[59] y 63[59] de la Carta Política, que ordenan proteger todas las formas de propiedad y le atribuyen a los territorios indígenas las cualidades de inembargables, inalienables e imprescriptibles, respectivamente. || Esas tres características y el reconocimiento de la ancestralidad como título de propiedad [Al respecto, ver las prevenciones planteadas en la sentencia T-282 de 2012 sobre el uso figurado del concepto “título” en estos contextos, por tratarse de una categoría de derecho civil, no necesariamente compatible con el derecho propio de los pueblos indígenas] son, por ende, las notas definitorias del derecho fundamental al territorio colectivo [...]”. Cita de la sentencia T-376 de 2012.

²⁴⁰ Sentencias T-698 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-693 de 2011 M.P. Jorge Pretelt Chaljub, T-376 de 2012 M.S. María Victoria Calle Correa, C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos y Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁴¹ En el ámbito internacional, el Convenio 169 de la OIT ha entendido el concepto de tierra como aquel en el que se comprende “todas las tierras que una comunidad o pueblo utiliza y cuida, así como las que se poseen o

problemática que trasciende el problema de la reivindicación de propiedades²⁴². Especialmente porque que, para la población afrodescendiente, el territorio:

“[E]s y forma parte de nuestra vivencia social y cultural y jamás puede ser considerado como un inmueble de intercambio comercial. Él es para nosotros, los dueños y pobladores ancestrales, un espacio que acoge la vida de las Comunidades de manera integral, con pueblos, culturas y organizaciones sociales propias, y que nos proporciona los recursos naturales para la reproducción de la vida y la cultura. (...) Este es todo aquello que se puede ver y palpar con facilidad, es decir, los ríos, las ciénagas, los bosques, los animales, la tierra para cultivar, los minerales, pero también incluye todo aquello que no se puede tocar con las manos y que hace parte de nuestra espiritualidad como pueblos afrodescendientes, esto es, las manifestaciones culturales propias, las tradiciones, las costumbres, las fuerzas sobrenaturales que rigen la naturaleza, los espíritus de nuestros ancestros que protegen el territorio, las formas propias de relacionarnos con la naturaleza y nuestro conocimiento ancestral”²⁴³.

Conforme con lo anterior, es claro que el Gobierno Nacional continúa tergiversando los instrumentos constitucionales para la protección de los territorios colectivos y ancestrales de la población afrodescendiente, lo cual ha potenciado diferentes riesgos que inciden en su desplazamiento.

(ii) Por otra parte, en relación con responsabilidad de titular los territorios colectivos, esta Corporación observó igualmente escasos resultados por parte del INCODER (en liquidación) lo cual constituye en sí mismo una violación al derecho a la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes²⁴⁴. Así, por ejemplo, en el marco de la ruta étnica, tan solo se han titulado los territorios

usan a título individual, como por ejemplo los terrenos correspondientes a la casa, morada o lar (...). Es decir, que una comunidad o pueblo que habita una cierta región tiene también acceso a otras tierras o está autorizado a utilizarlas. Esta situación es frecuente en casos de terrenos de pastoreo, regiones de caza y recolección y bosques” (art. 13). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha protegido “la estrecha vinculación de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana. Al respecto, en otras oportunidades, dicho Tribunal ha considerado que el término ‘bienes’ utilizado en dicho artículo 21, contempla ‘aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor. (...)’”. Organización Internacional del Trabajo. Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual. (2003). Págs. 29-30 y Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay.

²⁴² Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y Universidad Nacional de Colombia. *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*. (2009). Pág. 93.

²⁴³ Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (ASCOBA), citada por: Coronado Delgado, Sergio Andrés. *El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia*. En: Controversia no. 187. (diciembre 2006). Bogotá: CR, ENS, IPC, FNC, CINEP, 2006. Pág. 20.

²⁴⁴ En tal sentido, la Sentencia T-376 de 2012, puntualiza que: “la tardanza o la imposición de trámites irrazonables para la obtención de ese reconocimiento constituye, en sí misma, una violación al derecho [a la propiedad colectiva]”. M.S. María Victoria Calle.

de dos Consejos Comunitarios, a pesar de existir 33 solicitudes en torno al tema²⁴⁵.

Lo anterior, según la Subgerencia de Promoción de Asuntos Étnicos de dicha entidad, es el resultado de la insuficiencia de recursos presupuestales. Sin embargo, la Asociación de Afrocolombianos Desplazados –AFRODES–²⁴⁶, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República²⁴⁷, señalan que, más allá de un tema presupuestal, la verdadera problemática radica en la falta de una voluntad política real. Sumado a ello, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ha señalado al INCODER como uno de los actores que *“ha contribuido a acrecentar los fenómenos de despojo y concentración de tierras en la medida que muchos de sus exfuncionarios participaron en proyectos encaminados a despojar de tierra tanto a campesinos sujetos de reforma agraria como a la nación”*²⁴⁸.

Como resultado de la dilación en los procesos de titulación, los territorios de las comunidades siguen siendo ocupados, vendidos, usados y explotados por agentes externos a la comunidad, aumentando y agravando el riesgo de desplazamiento que enfrentan estos pueblos. Lo anterior, en consecuencia, ha potenciado (1) conflictos interculturales e (2) interétnicos.

(1) De acuerdo a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, el primer factor que subyace a estos conflictos, es el potencial de riqueza y la ubicación estratégica de los territorios. Sobre el particular, ha expuesto el caso de las comunidades del pacífico nariñense cuyos territorios son para los actores armados *“de importancia geoestratégica para obtener riqueza de los cultivos de uso ilícito, la extracción minera y la extorsión a las labores de pesca, agricultura y agroindustria de [la] palma aceitera y el cacao. [Asimismo], la frontera es estratégica para el control de paso de personas y bienes, así como de economías ilegales, tanto en la región fronteriza terrestre como en la salida al océano”*²⁴⁹. No obstante, según la Defensoría del Pueblo, esta situación se presenta con iguales características en otros casos,

²⁴⁵ Consejos Comunitarios El Bien del Futuro y Renacer Telembí en los municipios de Barbacoas y Magüi Payán (Nariño).

²⁴⁶ “Afrodes y PCN, además de compartir gran parte de los aspectos identificados por la Comisión de Territorios Indígenas, señalan como restricciones, la ausencia de recursos y procesos de saneamiento de títulos colectivos de comunidades negras, desconociendo el derecho a la igualdad. Lo anterior permite que propietarios o poseedores anteriores a la constitución del título desconozcan los reglamentos de los Consejos Comunitarios sobre uso y aprovechamiento y, en ocasiones, promueven actividades ilegales (coca y minería)”. INDEPAZ. Revista punto de encuentro. Edición 67. (Mayo de 2014). Págs. 14-16.

²⁴⁷ “Al respecto, vale la pena destacar que la CGR realizó una Actuación Especial a la Dirección de Asuntos Étnicos del INCODER durante el segundo semestre de 2014, el cual tuvo como resultado hallazgos fiscales en relación con la duración de los procesos de titulación. Esta Órgano de Control revisó 32 expedientes de titulación de territorios colectivos, 11 de ellos presentaban demora extremas vulnerando así el ejercicio de los derechos territoriales de las comunidades étnicas; 8 de esos procesos se habían extendido entre 4 y 11 años; 14 expedientes estaban absoluto estancamiento en el INCODER, se encontraron periodos sin ninguna gestión de la entidad que se extendían entre once meses y once años”. Contraloría General de la República. Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional. (23/10/2015). Pág. 15.

²⁴⁸ Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia. (abril de 2015). Pág. 45.

²⁴⁹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-. Continuidades de la desprotección: migraciones forzadas y satisfacción de derechos sociales en la frontera entre Colombia y Ecuador. (2015). Pág. 134.

como en las comunidades del Cauca y Chocó donde actores armados han disputado el control de puntos estratégicos como se ha referido anteriormente²⁵⁰.

Sobre este particular, el Centro Nacional de Memoria Histórica, explica que el desplazamiento forzado ha afectado especial y diferencialmente a las comunidades que, como los afrodescendientes, se ubican en zonas potencialmente ricas. Al respecto, precisó que *“la estrategia de desplazamiento forzado es ‘utilizada por los actores armados fundamentalmente en territorios donde abundan riquezas naturales como [agua,] petróleo, oro, plata y platino y en donde la actividad económica, sea esta legal o ilegal, presenta mayores probabilidades de generar nuevas riquezas que les permita financiar la guerra y ampliar su dominio militar’”*²⁵¹.

En línea con lo anterior, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo²⁵², la Diócesis de Quibdó²⁵³ y líderes comunitarios²⁵⁴, personas ajenas a los territorios, se han apalancado en la presencia de los actores armados y el contexto de violencia que afrontan los afrodescendientes, para desarrollar procesos de colonización o proyectos económicos que aumentan el riesgo de pérdida de los modelos de desarrollo y de protección del medio ambiente.

(2) De otra parte, el Ministerio del Interior reportó 14 casos de conflictos interétnicos, de los cuales 13, nacen como consecuencia de problemas

²⁵⁰ Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial 064 de 2014* // Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). // Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014).

²⁵¹ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 222.

²⁵² Frente a la crisis de Derechos Humanos que afrontan los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, informó que producto de la relación entre actores armados y economías extractivas, la guerrilla presente en la zona ha empleado estrategias de migración de colonos. Igualmente advirtió acerca del impacto que este fenómeno ha tenido sobre la autonomía, los valores culturales y el tejido social de las comunidades. Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Págs. 105 y 85.

²⁵³ Concretamente, denuncian procesos de colonización en los municipios de las Costas Pacífica (Bajo Baudó, Litoral San Juan, Nuquí, Bahía Solano y Juradó en donde los nativos se han quedado sin territorios costeros), Atlántica (Acandí, Unguía, Río Sucio), y otros de las cuencas de los Ríos Atrato (Atrato), San Juan y Baudó, así como procesos de consolidación de procesos estructurales de explotación de recursos renovables (madera y peces en Municipios de la Costa Atlántica y Pacífica) y no renovables (minerales a mediana y gran escala), monocultivos de palma africana en el municipio de Riosucio y ganadería extensiva en Unguía. Diócesis de Quibdó. *Informe de Seguimiento al Auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Págs. 4-5.

²⁵⁴ En el caso de Buenaventura, líderes comunitarios han manifestado que el avance paulatino del desplazamiento de las comunidades de Bajamar, ha sido acompañado del desarrollo turístico en la Isla de Cascajal, proyectos cuyos propietarios son personas ajenas a las comunidades. Igualmente, estos intereses han incidido en el aumento de titulaciones individuales en zonas ancestrales como Juan Chaco, Ladrilleros o la Barra. Estos relatos, fueron recogidos por esta Corporación en una visita realizada al distrito de Buenaventura entre el 21 y el 24 de julio de 2014. Sin embargo, por petición expresa de los líderes y debido a la situación de riesgo que afrontan, sus identidades no son reveladas para proteger su vida e integridad.

territoriales²⁵⁵. Precisamente, el Centro Nacional de Memoria Histórica²⁵⁶ y la Defensoría del Pueblo²⁵⁷ sostienen que los conflictos interétnicos e interculturales se han agravado como consecuencia de la alta informalidad de la tierra y la ausencia de claridad de linderos y de la propiedad, afectando particularmente a las comunidades afrodescendientes del norte del país, dado que sólo hasta el 2012 se iniciaron los procesos de titulación colectiva en sus territorios²⁵⁸.

Si bien se destacan las labores adelantadas por la Unidad de Restitución de Tierras en el marco Decreto 4635 de 2011²⁵⁹, en torno a la definición de conflictos territoriales intra o interétnicos, los mismos persisten como consecuencia de las acciones del antiguo INCORA y de la falta de respuestas por parte del INCODER, ahora en liquidación (i.e. caso COCOMOPOCA)²⁶⁰. Además, como lo ha advertido la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado –CSPPDF–, en muchos casos las solicitudes de titulación colectiva, llevan más de 5 años en espera de una decisión del INCODER²⁶¹, entidad ante la cual, para 2015, se habían presentado 129 solicitudes²⁶². Así, la excesiva demora en el otorgamiento o reconocimiento de la propiedad colectiva de las comunidades sobre sus territorios, afecta y limita la concreción de la relación histórica y tradicional entre territorio y comunidad, imposibilitando, una vez se produce el desplazamiento, la titulación de territorios ancestrales.

²⁵⁵ Consejo Comunitario de Guamal, Supia / Caldas; Consejo Comunitario el Mango, Arroyo De Piedra/Cartagena/Bolívar; Consejo Comunitario de Guayabal, Quibdó/Chocó; Consejo Comunitario COCONADERIA, Consejo Comunitario Rincon Guapo Loveran, Consejo Comunitario del Reten, Magdalena ASCONERMAG ASOCARPRECPV, Pueblo Viejo/Magdalena; Consejo Comunitario KM 23 La Esperanza, Buenaventura/Valle Del Cauca; Consejo Comunitario El Negro Mingueo, Dibulla/Guajira; Consejo Comunitario Del Rio Naya, López De Micay/ Cauca Buenaventura/Valle Del Cauca; Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular del Alto Trato COCOMOPOCA, Bagadó/Chocó; Consejo Comunitario Manuel Zapata Olivella, San Antero/Córdoba; Consejo Comunitario del Norte de Capurgana, Acandí/Chocó; Consejo Comunitario CONCOMORI, Zona Bananera/Magdalena; Consejo Comunitario Chinela Campamento Champan, Curumani/Cesar y; Comunidad Negra Tarraplen, San Martin/ Cesar. Unidad para las Víctimas. *Informe de respuesta al auto 359 de 2015*. (17/09/2015). Págs. 54-58.

²⁵⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 426.

²⁵⁷ Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 359 de 2015 (20/08/2015)*. (17/09/2015). Págs. 50-51.

²⁵⁸ Esto último se encuentra alineado con la discriminación de la cual han sido víctimas las comunidades afrodescendientes que no se encuentran en la zona del pacífico colombiano como se ha señalado en párrafos anteriores.

²⁵⁹ “Artículo 118. Caracterización de afectaciones territoriales. La caracterización unificada a que hace referencia el artículo 105 del presente decreto, para efectos de restitución de los derechos territoriales, tiene por objeto identificar las afectaciones y daños, a través de un proceso de participación promovido y garantizado por la Unidad de Restitución con las autoridades propias de la comunidad, a fin de elaborar un informe de caracterización que permita desarrollar los procesos de restitución, iniciando por la inscripción del territorio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. (...) Parágrafo 2°. En caso de que se identifiquen conflictos territoriales intra- o interétnicos relacionados con el proceso de restitución, se garantizarán las condiciones para propiciar que, en un plazo máximo de dos (2) meses, estos sean resueltos de acuerdo con las normas y procedimientos propios de las comunidades. El término previsto en este artículo suspenderá los demás contenidos en este decreto”.

²⁶⁰ Unidad de Restitución de Tierras. *Caracterización de Afectaciones Territoriales. Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina del Alto Atrato COCOMOPOCA*. (Diciembre de 2014). Págs. 224-239.

²⁶¹ Como ejemplo de esta situación están las comunidades de Tarachica - El Bagre (Antioquia-1999), Nelson Mandela - Altos Del Rosario (Bolívar-2006), Aracar Isla De Baru, Leticia y El E Recreo – Cartagena (Bolívar-2005, 2006 y 2006) y Puerto Badel - Puerto Badel (Bolívar-2005).

²⁶² Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 005 de enero de 2009*. (03/12/2015). Anexo 1.

Lo anterior no implica cualquier tipo de acción en los territorios por parte del Estado puesto que, como lo ha reportado el Ministerio Público, la ausencia de participación de las comunidades ha provocado la agudización de los conflictos interétnicos o la aparición de nuevos, tanto en la titulación de territorios colectivos (i.e. Consejo Comunitario de Nueva Esperanza y el Resguardo Tortugaña Telembí en el municipio de Barbacoas)²⁶³, como de la ausencia de la misma (i.e. Cauca)²⁶⁴.

Conforme con lo expuesto, esta Sala evidencia la recurrencia de conflictos interétnicos e interculturales a los cuales subyace (1.b) el conflicto armado, así como los procesos territoriales y socioeconómicos conexos a él, (2.b) favorecidos por la informalidad que persiste sobre la titulación de los territorios y la ausencia de una respuesta idónea por parte del Gobierno Nacional²⁶⁵. De acuerdo con la información allegada, este riesgo ha impedido el goce efectivo de los territorios de las comunidades, incluso, la pérdida del control sobre los mismos y el deterioro de las condiciones de vida y del disfrute de sus derechos en general, lo cual implica al gobierno, una evaluación de cada factor a efectos de determinar las consecuencias de cada uno y las medidas a adoptar.

b) Con relación a la **seguridad material de los territorios** colectivos y ancestrales de las comunidades negras, la Corte Constitucional ha asociado este derecho con la garantía efectiva del derecho a utilizar, desarrollar, proteger y controlar con autonomía sus tierras, territorios y los recursos naturales que allí se encuentran²⁶⁶. En tal virtud, el análisis de esta Corporación se ha centrado en

²⁶³ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 13.

²⁶⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 40.

²⁶⁵ La profesora Odile Hoffman, doctora en Geografía, directora de investigación del Instituto de Recherche pour de Le Développement (IRD), investigadora en el proyecto de cooperación Orstom –Cidse –Univale sobre identidad y territorialidad en la región de Tumaco, en referencia a los conflictos territoriales y territorialidad negra, expone i) que “los conflictos nacen de las ambiciones territoriales de los grandes agentes económicos, que no pararon la política de titulación colectiva en el Pacífico. En el sur, las plantaciones de palma africana; en el norte, las empresas madereras y mineras; en ciertos lugares, las turísticas o los macroproyectos; todos manejan grandes extensiones de tierra, muchas veces las mejores y requieren seguridad y estabilidad en el Pacífico. Si bien la ley 70 prevé para todos ellos la obligación de negociar con las comunidades negras cualquier proyecto que tenga impacto en los territorios, en la realidad inventaron múltiples vías para eludir estas limitaciones. En un principio sencillamente las ignoraron; luego, intentaron manipular los consejos comunitarios; ahora negocian contratos de explotación que las comunidades y los consejos comunitarios son incapaces de controlar”; ii) que “los conflictos se agudizan cuanto se niega esta complejidad -se refiere a un complejo de actores sociales- y se pretende imponer una concepción territorial sobre los demás (...) esta imposición puede ser ‘real’, del orden de las prácticas: el despojo de tierras, la imposición de una autoridad territorial, la invasión por actores ajenos al territorio. También puede ser del orden de las representaciones: el territorio ‘étnico’ no era concebido como tal en el Pacífico antes de la Ley 70, por ejemplo. La emergencia de la noción, su difusión entre los pobladores negros su posterior aceptación –con excepciones- llevarán, como se expuso antes, a transformaciones de la idea misma que ‘la gente’ los individuos y los grupos organizados – se hacen de ellos mismos, de sus expectativas, de sus maneras de estar en el mundo y en la sociedad global”. Claudia Mosquera, Mauricio Pardo y Odile Hoffmann, *Las Trayectorias Sociales e Identitarias de los Afrodescendientes*, en *Afrodescendientes en las Américas*, Universidad Nacional de Colombia, ICANH, IRD, ILSA, 2002. Citada por la sentencia T-955 de 2003.

²⁶⁶ La Corte Constitucional ha manifestado que el derecho a la propiedad colectiva de la tierra para las comunidades indígenas y afrodescendientes tiene las siguientes prerrogativas: (i) “[de] protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos”, (ii) “[de] disponer y administrar sus territorios”; (iii) “[de] usar, gozar y disponer de los recursos naturales existentes en sus territorios con criterios de sustentabilidad y con respeto de las limitaciones legales”; (iv) “[de] participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio”; y (v) “[de] protección de las áreas de importancia ecológica, utilizadas para la preservación

los avances, estancamientos o retrocesos en torno a la prevención, protección y restitución de los derechos territoriales.

Al respecto, en el auto 005 de 2009 la Corte señaló la inaplicación de mecanismos e instrumentos constitucionales para la protección efectiva de los territorios, como un factor transversal que incide en el desplazamiento forzado de los pueblos afrodescendientes y agrava su situación de riesgo²⁶⁷. En tal sentido, ordenó al Gobierno Nacional la adopción de medidas específicas con el objetivo de mitigar las situaciones de riesgo que impedían la protección efectiva de los territorios, tales como la implementación de planes de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales y la Ruta Étnica (órdenes cuarta y quinta).

Posteriormente, la Sala Especial de Seguimiento en auto 073 de 2014, al evidenciar el *incumplimiento* de estas órdenes en el caso de las comunidades del pacífico nariñense, así como la grave situación de violencia y de riesgo frente al desplazamiento forzado que enfrentan los afrodescendientes en dicha región, reiteró que la Constitución, la ley y la jurisprudencia han establecido mecanismos reforzados para la protección de los territorios ancestrales de las comunidades étnicas y sus derechos colectivos tales como (i) la consulta previa, (ii) el consentimiento previo libre e informado y (iii) el principio de precaución²⁶⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, en la presente oportunidad no se ahondará en estos mecanismos puesto que en el auto 073 de 2014, la Corte Constitucional hizo un llamado al Gobierno Nacional para que se adopten medidas de prevención, protección y atención análogas a las que se dictan en dicho auto, para garantizar de manera efectiva y oportuna los derechos de las comunidades negras del país, cuando se identifiquen situaciones similares a las allí descritas²⁶⁹. Por el contrario, en el presente diagnóstico se analizará el cumplimiento del deber del Estado de asegurar que las restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos afrodescendientes, no impliquen una denegación de su supervivencia física y cultural²⁷⁰.

de sus prácticas ancestrales e incluso, sobre aquellas relacionadas con su subsistencia". (Ver: Sentencias T-257 de 1993, C-891 de 2002, T- 955 de 2003, C-030 de 2008, T-680 de 2012 y C-371 de 2014).

²⁶⁷ Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Consideraciones 79-88 y auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Considerando 12.

²⁶⁸ Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración V.C. Sin perjuicio de lo anterior, en dicha providencia se reiteró igualmente que, de acuerdo a la Constitución y la ley, existen mecanismos específicos de protección cuando se llevan a cabo aspersiones aéreas (i.e. las autoridades estaban obligadas a seguir parámetros técnicos estrictos para asegurar la efectividad de la erradicación de los cultivos ilícitos y mitigar sus posibles impactos no deseados; a desarrollar un plan de monitoreo ambiental para medir y evaluar los impactos reales del programa de erradicación de cultivos sobre el medio ambiente (en especial suelos, agua y cobertura vegetal); entre otros) o proyectos de exploración y explotación de recursos naturales (i.e. el seguimiento de planes de manejo ambiental, la obtención licencias ambientales, la realización de contratos de concesión, entre otras).

²⁶⁹ Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 5.

²⁷⁰ Ver: Autos 005 de 2009. MP. Manuel José Cepeda, así como las sentencias T-188 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y T- 764 de 2015. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sobre todo, los órganos del sistema interamericano han subrayado en "*el deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra la población en zonas afectadas por actividades extractivas, de explotación o desarrollo*". Para la CIDH tal deber implica la adopción de medidas de prevención y protección razonables frente a los riesgos reales e inminentes que hay en el territorio, al mismo tiempo que se despliegan actuaciones contra actividades ilegales de extracción de los recursos naturales y de usurpación de la propiedad colectiva. A este deber la CIDH suma la obligación de "*asegurar que las restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos*

Ahora bien, de conformidad con la información allegada por las comunidades, los organismos de control y la sociedad civil en general, esta Sala Especial de Seguimiento encontró que, como resultado del (i) abandono del Estado en los territorios, los (ii) conflictos por las tierras, los territorios y los recursos naturales y (iii) la persistencia del conflicto armado en los territorios y la violencia generalizada, se han agravado las condiciones de inseguridad material sobre los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades afrodescendientes.

(i) **Ausencia estatal en los territorios:** La exclusión estructural que enfrentan las comunidades afrodescendientes no sólo se manifiesta en diferentes aspectos, uno de ellos, es la desigualdad en materia de seguridad – entendida no sólo en términos de presencia de la fuerza pública, sino también en términos de acceso a servicios como la justicia–, la cual se concentra en las grandes ciudades y cabeceras municipales²⁷¹. Lo anterior, de acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz²⁷² y la Defensoría del Pueblo²⁷³, si bien es el resultado de diferentes causas casi imposibles de rastrear debido a la heterogeneidad de situaciones a nivel territorial, hay tres factores que se presentan como comunes denominadores, a saber: (1) la ausencia histórica de las autoridades civiles y militares; (2) dificultades en la movilidad y el acceso al territorio y (3) la permanente disputa entre el Estado colombiano y los actores al margen de la ley. Estos factores, como se pasa a ver, han incidido en la agudización del conflicto armado en los territorios colectivos y ancestrales de los pueblos afrodescendientes, han agravado la crisis humanitaria que afrontan, han promovido desplazamientos de las comunidades y han generado desincentivos para retornar a los territorios una vez se ha materializado el desplazamiento.

(1) Con respecto al abandono histórico de las autoridades, en párrafos anteriores ya se ha hecho mención acerca de la condición asimétrica en que se encuentran las comunidades afrodescendientes con relación a la población en general, y cómo estas brechas se hacen más críticas al conocer la situación de los Consejos Comunitarios. Sin perjuicio de lo anterior, distintas comunidades en el departamento del Chocó²⁷⁴, han denunciado la ausencia estatal en sus

indígenas no impliquen una denegación de su supervivencia física y cultural”. Ya que uno de los mayores riesgos a la pervivencia de las comunidades étnicas está dado por “*planes y proyectos de infraestructura y de explotación económica que buscan ser impuestos y ejecutados dentro de sus territorios*”. CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*. (2015). Págs. 64-68 y 82-87.

²⁷¹ Fundación Ideas para la Paz. *Seguridad rural en Colombia. Una oportunidad para la consolidación del Estado*. (Julio de 2015).

²⁷² Fundación Ideas para la Paz. *Seguridad rural en Colombia. Una oportunidad para la consolidación del Estado*. (Julio de 2015). Pág. 3.

²⁷³ Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Págs. 100-108.

²⁷⁴ La información que se cita en este apartado, relacionada con el departamento del Chocó, fue recogida en la visita realizada por los funcionarios de la Corte Constitucional, con el apoyo de ACNUR, a los municipios de Quibdó e Itsmina. En dicha oportunidad, se realizaron conversatorios con algunos líderes de comunidades negras, representantes de las organizaciones de segundo nivel que las agrupan, y líderes de organizaciones civiles que trabajan a favor de la reivindicación y protección de los derechos de la población afrocolombiana desplazada en esta región. Sin embargo, por petición expresa de los líderes y debido a la situación de riesgo que afrontan, sus identidades no son reveladas para proteger su vida e integridad.

territorios, manifestada en falencias en el acceso al agua potable y saneamiento básico²⁷⁵, educación²⁷⁶, vivienda²⁷⁷ y salud²⁷⁸, y cómo esta situación se ha convertido en un factor que eleva el riesgo frente al desplazamiento forzado, al tiempo que agrava la condición de exclusión y desamparo de las comunidades que han sido desplazadas.

(2) Igualmente, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el riesgo para los afrodescendientes se ha agravado como consecuencia de la ubicación de sus territorios. Casos como Guapi, López de Micay y Timbiquí en el Cauca, han permitido observar cómo las condiciones de aislamiento geográfico en que se encuentran, han fomentado la presencia y permanencia de actores armados ilegales en zonas que afectan a los Consejos Comunitarios y los territorios ancestrales²⁷⁹. Precisamente, en el marco del proceso de restitución de tierras promovido por el Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí (Cauca), el Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, documentó cómo el aislamiento en que se encuentran estas comunidades (dado que sólo se puede acceder vía aérea o acuática), sumado al abandono al que las ha sometido el Estado y su ubicación geoestratégica, han facilitado la presencia de grupos armados al margen de la ley, cuyas actividades delictivas han afectado a este Consejo Comunitario²⁸⁰.

²⁷⁵ Situación denunciada en el caso de las comunidades de los Consejos Comunitarios Santa Mónica, Suruco y Basurú y el Consejo Comunitario Mayor de Itsmina – COCOMINNSA. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo, señaló cómo esta situación se ha convertido en un riesgo mayor producto de la contaminación que ha generado la minería que se desarrolla en el departamento y que ha afectado las fuentes hídricas. Sobre este particular, la Defensoría resaltó que la cobertura del servicio de acueducto es sólo del 55,5%, mientras que del alcantarillado es apenas el 15,9%, así como la prestación del servicio de aseo es del 32% (en zonas urbanas) y 6% (en zona rural). Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial 064*. (29/09/2014). Págs. 55-56.

²⁷⁶ En el caso de las comunidades de la subregión del Bajo Atrato, la Defensoría del Pueblo indicó que en la mayoría de las comunidades sólo se puede acceder a la formación primaria, las escuelas se encuentran en mal estado, la dotación de las mismas es deficiente y no se implementan proyectos de etnoeducación o etnodesarrollo, pese a que para los casos de Salaquí y Truandó hay un proyecto etnoeducativo formulado (Champlaca), solamente en el caso de Cacarica, una de sus comunidades tiene maestros etnoeducadores nombrados (tres maestros en La comunidad Nueva Esperanza en Dios), en el resto no se está implementando proyecto etnoeducativo, ni siquiera están formulados dichos proyectos. Adicionalmente, Comunidades del municipio de Itsmina, informaron a la Corte acerca de la ausencia de docentes suficientes, situación que ha generado que un solo educador tenga que ocuparse de los 6 niveles de primaria, como ha ocurrido con las comunidades de “La Boca de San Luis”. Condición que, sumada a la falta de recursos de las familias y el reclutamiento forzado, han generado mayor deserción escolar.

²⁷⁷ Sobre el particular se destacaron los municipios de Juradó, Riosucio y Unguía, los cuales presentan déficits superiores al 70%. Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. (2015). Pág. 594

²⁷⁸ Al efecto, se ha denunciado cómo sus integrantes deben recorrer grandes distancias para acceder al servicio de salud, sea hacia la cabecera municipal (casos de las comunidades de los Consejos Comunitarios Santa Mónica, Suruco y Basurú y el Consejo Comunitario Mayor de Itsmina – COCOMINNSA) o a otros municipios (casos las comunidades Arenal, San Luis, Unión Berrecuy y el Consejo Comunitario Río Pepe – Pie de Pepe del municipio de Medio Baudó, donde se indicó que debido al deficiente cubrimiento que se ha tenido en materia de salud, las personas además de tener que trasladarse hacia la cabecera municipal, en muchos casos deben hacerlo hacia otros municipios como Itsmina).

²⁷⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Pág. 104.

²⁸⁰ Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, sentencia del 1° de julio de 2015. Pág. 6. De igual forma, la Defensoría reporta que: “Las dificultades geográficas, la falta de vías de acceso, la precariedad de los medios de transporte y los impactos del conflicto armado, hacen que no se garantice el acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud de la niñez afrocolombiana”. Defensoría del Pueblo. *Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico*. Marzo 2014. Pág. 115.

Paralelamente, las personas que se encuentran en estas condiciones no cuentan con incentivos para acercarse a la institucionalidad debido a los altos costos y esfuerzos que ello implica y a la baja certeza del resultado o desconfianza en la institucionalidad, lo cual ha fomentado los procesos de resistencia en los territorios. Como ejemplo de esta situación se encuentran las comunidades de los municipios del Charco, Francisco Pizarro, Mosquera y Olaya Herrera, donde sus habitantes deben acudir a San Andrés de Tumaco (Nariño) para poder acceder a la oferta de justicia del Estado²⁸¹.

(3) En este contexto, paradójicamente, algunas comunidades como mecanismo de autoprotección se han alejado de la institucionalidad, con lo cual los líderes o autoridades tradicionales se han visto forzados a establecer diálogos con los actores armados. Esta situación se presenta especialmente en aquellos eventos en los cuales las autoridades no tienen presencia permanente en las zonas o por desconfianza en las mismas (como se ha expuesto anteriormente)²⁸².

Simultáneamente, la ausencia estatal en los territorios, se ha constituido en una barrera frente al retorno de las comunidades. Si bien la población que ha sido desplazada enfrenta diferentes obstáculos agravados en el acceso a bienes y servicios, esta situación tiende a tornarse más aguda en los territorios (i.e. acceso a los servicios de salud, agua o educación). En tal sentido, algunos afrodescendientes que han sido desplazados han rechazado retornar, como es el caso de integrantes del Consejo Comunitario Mayor de la Opoca – COCOMOPOCA–, quienes actualmente se encuentran asentados en Dosquebradas, Virginia y Pereira²⁸³, por cuanto, tal y como lo manifiesta la Diócesis de Quibdó, persisten las restricciones al acceso de servicios en los territorios, lo cual agrava la crisis que afrontan las comunidades negras²⁸⁴.

(ii) **Conflictos por las tierras, los territorios y los recursos naturales:** Por otra parte, debido a la riqueza de recursos naturales y la ubicación geoestratégica de las zonas en las cuales se encuentran ubicadas las

²⁸¹ Según lo reporta la FIP, los trayectos entre estos municipios y Tumaco, oscilan entre 30 minutos y 5 horas, cuestan entre 16.000 COP y 80.000 COP y sólo se pueden realizar a través de vía marítima, debido a la ausencia de infraestructura vial. Fundación Ideas para la Paz. *Seguridad rural en Colombia. Una oportunidad para la consolidación del Estado*. (Julio de 2015). Págs. 4-5.

²⁸² Sobre el particular, en el auto 073 de 2014 se señaló cómo “en muchos de estos territorios donde la presencia de la fuerza pública no es permanente, si los miembros de un grupo armado se asientan en el patio de la casa de una persona de la comunidad, ante el desamparo institucional en que se encuentran, es común y razonable que los representantes tengan que hablar con los miembros de ese grupo para que se retiren de ahí y se ubiquen en otro lugar. En estas condiciones, a pesar de no haber una pertenencia al grupo ni una complicidad con sus actos, algunos líderes y lideresas manifiestan que es usual que sean señalados de manera irresponsable e infundada como miembros de esos grupos”. Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 19.

²⁸³ Encuentro Nacional de Formación Defensoría del Pueblo, realizado entre el 25 y 27 de abril de 2016.

²⁸⁴ Por ejemplo, en materia de salud se afirmó: “Personas de la comunidad de Piedra Honda expresaron que como consecuencias de los ametrallamientos murió posteriormente la señora Delfa María Mosquera Perea de 87 años, la cual cayó enferma después de dos bombardeos cercanos y ametrallamientos del mes de marzo de 2015; fue llevada en condiciones precarias por tierra de Piedra Honda a San Marino, luego a Bagadó donde no recibió atención adecuada por las condiciones del Centro de salud y fue remitida a la ciudad de Pereira donde finalmente falleció. A la familia para todo este recorrido que no tendría razón de ser si hubiera un servicio eficiente de salud, le tocó prestar más de \$6.000.000 (seis millones de pesos) para poderle salvar la vida pero no fue posible”. Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento al auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Pág. 24-27.

comunidades afrodescendientes (no sólo en el pacífico colombiano, sino también en la región atlántica), en torno a sus territorios confluyen diferentes intereses tanto legales como ilegales sobre el uso de su suelo y la explotación de sus recursos naturales, como los proyectos mineros, de extracción de biomasa, de cultivos ilícitos o de desarrollo de infraestructura (i.e. turística o portuaria)²⁸⁵. La materialización de estos proyectos, como se pasa a exponer, no sólo se ha concretado en la pérdida del control de sus territorios, sino que también ha significado el deterioro de las condiciones de vida y el disfrute de los derechos de los pueblos afrodescendientes ya sea por la resistencia, el desplazamiento o las restricciones a su movilidad.

(1) **Minería:** En primer término, frente al desarrollo de proyectos de explotación minera, la Contraloría General de la República llamó la atención acerca del reporte de la Agencia Nacional de Minería y sobre los títulos mineros concedidos y en ejecución que hasta 2015 se adelantaban en territorios de las comunidades afrodescendientes, los cuales se elevaban a 160 sobre 256.478 hectáreas, de las cuales 133.206 están sobre Consejos Comunitarios²⁸⁶. Ejemplo de lo anterior, es el caso del Consejo Comunitario del Alto Atrato, expuesto por la Diócesis de Quibdó, donde *“de sus 73.000 hectáreas reconocidas por el INCODER en 2011, 43.196 hectáreas están entregadas en concesión minera a grandes empresas trasnacionales y nacionales”*, es decir, casi el 60% del territorio colectivo²⁸⁷.

En igual sentido, la Defensoría del Pueblo ha precisado que si bien la minería ha significado una fuente de trabajo para las comunidades, bajo las condiciones actuales en que se está desarrollando (i.e. de manera inconsulta, ilegal, incumpliendo los parámetros legales, etc.), se *“están generando graves conflictos socio-ambientales y la degradación de ecosistemas a punto tal que va a ser imposible recuperarlos”*²⁸⁸. Situación que se torna más compleja al sumar la falta de capacidad de algunas de las instituciones territoriales²⁸⁹ y el conflicto armado imperante en muchas zonas donde diversos actores se disputan el control territorial y los bienes ambientales que allí se encuentran²⁹⁰.

²⁸⁵ El Pacífico Colombiano se caracteriza por contar con una de las mayores riquezas en flora, fauna y recursos naturales del país. Adicionalmente, cuenta con una privilegiada localización en la Cuenca del Pacífico, donde 14 de sus municipios comparten frontera con Panamá y Ecuador (Acandí, Juradó, Riosucio y Unguía, en la frontera Chocó – Panamá y Pasto, Aldana, Barbacoas, Cuaspud, Cumbal, Guachucal, Ipiales, Ricaurte, Tumaco, Túquerres, en el caso de Nariño – Ecuador), mientras que a través de sus puertos circula más del 70% de la carga total nacional. De igual forma, esta región se destaca por su diversidad étnica y cultural, dado que en sus 131.246 km², habitan 7.817.664 personas, de las cuales el 79,5% pertenecen a comunidades negras e indígenas. Además, el 88% de sus municipios cuentan territorios colectivos, los cuales se dividen en 117 consejos comunitarios y 260 resguardos indígenas (Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento 3847 del 3 de noviembre de 2015*. Pág. 19).

²⁸⁶ Contraloría General de la República. *RespuestaOficioA-3047/2015. Auto 394 de 2015*. (19/10/2015). Pág. 4.

²⁸⁷ Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento al auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Págs. 4-7 y anexo.

²⁸⁸ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Págs. 142-145.

²⁸⁹ Por ejemplo, *“El Departamento del Chocó ha presentado problemas de gobernabilidad por los constantes cambios de administración departamental. En 22 meses el departamento tuvo cuatro (4) gobernadores. En julio de 2013, el Consejo de Estado anuló la elección del Gobernador Luis Guillermo Murillo Urrutia, por inhabilidad. El actual Gobernador del Chocó, Efrén Palacios Serna, fue elegido en los comicios del 8 de diciembre de 2013”*. Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial 064*. (29/09/2014). Pág. 16.

²⁹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Págs. 100-108.

Esta situación se ve especialmente reflejada en el departamento del Chocó, donde el 90% de su territorio ha sido declarado como zona de especial conservación²⁹¹ y, sin embargo, actualmente se adelantan proyectos mineros en el 76% de sus municipios, mientras se avanza en el trámite de proyectos con la misma vocación en un área que equivale al 11.4% de su territorio (529.529 has. aprox.)²⁹². Como resultado de esto, se ha convertido en el principal productor de platino en Colombia (98,6%) y segundo en oro y plata (37%)²⁹³. No obstante, de acuerdo con el Ministerio Público, sus ríos Atrato y San Juan están siendo destruidos, al tiempo en que los ríos Andágueda, Apartadó, Beberá, Bebaramá, Quito, Dagua la cuenca del río Tajuato, entre otros, están siendo fuertemente afectados. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo enfatizó en que *“en el departamento del Chocó no se ha otorgado ningún permiso, concesión, o autorización ambiental, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA- no cuenta con ninguna solicitud de licenciamiento ambiental o de plan de manejo ambiental (se debe tener en cuenta que esta Entidad solo se ocupa cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año). De otra parte, de las unidades mineras de platino y oro existentes en el departamento, solo 3 cuentan con licencia ambiental o plan de manejo vigente”*²⁹⁴.

A partir de lo anterior, el caso del Chocó ha permitido a esta Corporación observar tres grandes consecuencias de la minería bajo estos parámetros: 1) la destrucción de fuentes hídricas, especialmente por la acción de dragado y al aporte aproximado de 3.100 toneladas promedio de sedimentos por entable anualmente; 2) la contaminación de los ríos, producto de la sedimentación, la presencia de materiales sólidos suspendidos en el agua, de grasas, aceites, residuos de combustible y de mercurio, resultado de los procesos de minería del oro (sin cumplimiento de los planes de manejo ambiental), con los consecuentes riesgos en la salud humana y el ambiente y 3) pérdida de biodiversidad y erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles²⁹⁵.

²⁹¹ Documento CONPES 3553 de 2008. Pág. 15.

²⁹² Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Anexo 2.

²⁹³ Según el Sistema de Información Minero Colombiano –SIMCO– Estadísticas 2013, en el departamento de Chocó se produjeron 1.439,3 kilogramos de platino en el año 2012. Cifras citadas por la Defensoría del Pueblo.

²⁹⁴ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Págs. 143-145.

²⁹⁵ De manera específica, estos riesgos se manifiestan a través de: “i) *La destrucción de fuentes hídricas: a causa de la acción del dragado y debido al aporte aproximado promedio de 3.100 toneladas/año de sedimentos por entable, se reduce el cauce navegable de los mismos y se pone en riesgo el abastecimiento de agua y alimentos, así como la comunicación fluvial. Adicionalmente, como lo observó la Defensoría en su recorrido se pueden encontrar montañas de piedra en la mitad de un río, con lo cual se está afectando la velocidad del mismo y la oxigenación del agua.* ii) *Los ríos en los que se desarrolle minería constituyen un riesgo para la salud humana y el ambiente, han cambiado su coloración, debido a la sedimentación, la presencia de materiales sólidos suspendidos en el agua, de grasas, aceites, residuos de combustible y de mercurio, resultado de los procesos de minería del oro. (Ver Anexo N°2) Cada entable aporta aproximadamente 36 kilos/año de mercurio. Adicionalmente, la explotación minera en los cuerpos de agua genera la formación de cárcavas, en las que se anidan los mosquitos, ocasionando problemas de salubridad pública. Migración y destrucción de especies de fauna íctica, avifauna y fauna terrestre.* iii) *Pérdida de biodiversidad y erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles. Al mismo tiempo, esta actividad acompañada de la deforestación y el descapote, provoca la rápida degradación del ecosistema, la disminución de las poblaciones de bosque, la extinción de especies endémicas y el desplazamiento de las poblaciones, incidiendo de forma negativa en la seguridad alimentaria de las comunidades asentadas en las cuencas de los ríos”.* Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 145.

De igual forma, en el caso del departamento del Cauca, la Defensoría del Pueblo además de reiterar las afectaciones ambientales a las que se ha hecho referencia, especialmente debido a la explotación abrasiva de los territorios, se ha denunciado la destrucción que ha provocado la minería ilegal sobre las prácticas tradicionales de las comunidades en la extracción de oro y platino, las cuales convocaban a la familia extensa, afianzaban vínculos de parentesco y afinidad, amistad y compadrazgo. Asimismo, expuso cómo los actores armados han aprovechado la minería ilegal, para proveerse de nuevas fuentes de financiación, lo cual, en algunos casos, ha llegado a reemplazar ingresos producto del narcotráfico, como ha ocurrido en los municipios de Timbiquí, Guapi y López de Micay²⁹⁶, donde según el Gobierno Nacional y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, ha aumentado la minería de oro de aluvión, al tiempo en que se han reducido los cultivos de coca²⁹⁷.

Lo anterior, permite evidenciar un cambio en los mecanismos de financiación de los grupos armados ilegales, quienes ya no sólo se estarían beneficiando de la extorsión de las empresas y familias mineras como ocurre en Istmina (Chocó), sino que también estarían fomentado sus propias empresas, diversificando sus ingresos y facilitando el lavado de activos²⁹⁸. En el mismo sentido, el informe del Gobierno y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito concluyó que el 44% de la minería de oro de aluvión en el Pacífico colombiano coincide con aquellos territorios que han sido afectados por los cultivos de coca. Como resultado, esta actividad ha destruido 13.600 hectáreas de bosque primario en el último año, cifra que triplica el área talada para sembrar coca en el periodo 2012-2013. Igualmente, destacó que debido a las condiciones de estos territorios, muchas de las actividades mineras tienen carácter ilegal y exponen a las comunidades a nuevas formas de vulnerabilidad²⁹⁹.

En este sentido, se evidencia cómo la minería ha impactado de manera directa a los departamentos de Nariño³⁰⁰, Cauca y Chocó, donde las comunidades que han trabajado de manera artesanal y ancestral la explotación minera (barequeo), se encuentran en riesgo de desplazamiento como consecuencia de la concesión de licencias sin que medien los procesos de consulta (i.e. La Toma en el Cauca³⁰¹ o COCOMOPOCA en el Chocó). Riesgo que se ha acentuado como

²⁹⁶ “Esta absorción de la actividad por parte de actores foráneos con el tiempo dio paso a que los grupos al margen de la ley decidieran dirigir su mirada a la financiación de sus actividades a través de la extracción ilegal. Este control fue ejercido en un principio a través del cobro de exacciones a los mineros medianos y a las grandes compañías extractivas. En los últimos dos años la dinámica ha cambiado en la medida que los grupos armados ilegales (SIC) apuntan a controlar toda la cadena del mercado ilegal”. 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). Págs. 102-103.

²⁹⁷ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y el Gobierno de Colombia. *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. (Julio de 2015). Pág. 31.

²⁹⁸ La información que se cita en este apartado, relacionada con el departamento del Chocó, fue recogida en la visita realizada por los funcionarios de la Corte Constitucional, con el apoyo de ACNUR, a los municipios de Quibdó e Istmina.

²⁹⁹ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y el Gobierno de Colombia. *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. (Julio de 2015). Pág. 14.

³⁰⁰ Frente al caso de Nariño, consúltese el auto 073 de 2014, especialmente su consideración 11.

³⁰¹ Mesa de trabajo entre la CODHES, quien ejerce la secretaría técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y la Sala Especial de Seguimiento, realizada el pasado 12 de

consecuencia de la informalidad de sus territorios, así como por la presión de los actores armados³⁰².

(2) **Monocultivos y extracción de biomasa:** Por otra parte, con relación a proyectos productivos de monocultivo de palma, esta Corporación ha explicado en los casos de Curvaradó, Jiguamiandó y el pacífico nariñense, cómo esta actividad ha afectado a estas comunidades tanto a través de la transformación de sus sistemas agrícolas, como en la ocupación de sus territorios por parte de empresas palmicultoras, que a través de cultivos extensivos han impedido el uso y goce pleno de sus derechos territoriales. Sin embargo, es preciso advertir que esta situación continúa presentándose en distintos departamentos, como por ejemplo en el Consejo Comunitario de Rincón Guapo Loveran del municipio de Pueblo Viejo (Magdalena), donde sus fuentes hídricas han sido bloqueadas o desviadas con la finalidad de irrigar cultivos de palma. Es decir que no sólo se están afectando los derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes a través del despojo territorial o la invasión de colonos, sino también las tierras sobre las cuales la población realiza sus prácticas ancestrales de producción, en términos del Convenio 169 de la OIT (artículo 13.2)³⁰³.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República señaló que la actividad de extracción de biomasa representa el 10% de los conflictos entre las comunidades (campesinas, indígenas y afrocolombianas), como ha ocurrido en los casos de la pérdida de manglares en San Andrés de Tumaco; la expansión de la caña de azúcar en el Valle del Cauca³⁰⁴ y el citado caso de palma en Curvaradó y Jiguamiandó³⁰⁵.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo reiteró las denuncias formuladas por organizaciones civiles y varios miembros de la comunidad del Consejo Comunitario de Vigía de Curvaradó y Santa Rosa de El Limón, quienes han declarado graves afectaciones en las cuencas de los ríos El Indio, Agua Negra, Caño Clarito y Limón, ocasionadas como consecuencia de las actividades que realiza una empresa privada que, según las comunidades, no cuenta con los respectivos permisos para realizar esta actividad, además de estar en una zona reconocida como reserva forestal³⁰⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante llamar la atención acerca de un proceso que parece desarrollar un patrón en el marco del despojo de los territorios de las comunidades étnicas, el cual consiste en la deforestación de

abril de 2016. Igualmente, ver: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. *Impacto de la minería de hecho en Colombia*. (Mayo de 2013). Págs. 36-37.

³⁰² Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 359 de 2015 (20/08/2015)*. (17/09/2015). Págs. 40-41.

³⁰³ Al respecto, no sólo se han denunciado estrategias de desabastecimiento de agua con fines de desplazamiento, sino también el empleo de los diques para inundar ocasionalmente los territorios y afectar los cultivos de las comunidades. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Págs. 54-55.

³⁰⁴ De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, esta situación también se está presentando en el departamento del Cauca. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Pág. 37.

³⁰⁵ Contraloría General de la República. *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. (Julio de 2014). Pág. 289.

³⁰⁶ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Págs. 149.

los bosques en zonas que posteriormente son empleadas para la siembra de cultivos ilícitos, monocultivos o ganadería extensiva, como ha ocurrido en los departamentos del Chocó y Nariño.

(3) **Cultivos ilícitos:** De igual forma, los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes han sido profundamente afectados por el aumento en los cultivos ilícitos como el de coca. En efecto, el Gobierno colombiano y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito evidenciaron que en el 2014, el 15% de los cultivos se encontraban en los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas, porcentaje que se incrementó en un 17% con relación al año anterior.³⁰⁷

Con relación con esta problemática, el Gobierno Nacional señaló: *“la región Pacífico constituye uno de los principales retos en la lucha contra los cultivos ilícitos; el 38% de toda la coca del país, el 34% de la expansión y la tasa de abandono más baja del país se encuentran en esta región. Igualmente, es la región donde la diversidad cultural está siendo amenazada por el fenómeno de la ilegalidad; 59% de la coca que existe en resguardos, corresponde a resguardos del Pacífico y en los consejos comunitarios de las comunidades afrocolombianas se encuentra el 15% de toda la coca del país”*³⁰⁸. Este panorama, de acuerdo con el Ministro de Defensa, corre el riesgo de agravarse como resultado de nuevas formas de producción industrial para el narcotráfico³⁰⁹.

Lo anterior es especialmente preocupante puesto que, como lo ha señalado esta Corporación, los cultivos ilícitos y el narcotráfico, son actividades conexas al conflicto armado³¹⁰. En tal virtud, esta Sala ha observado cómo los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes han sido afectados como consecuencia del cultivo de coca en sus territorios y el despojo y la deforestación para tales efectos³¹¹. Pero además, el narcotráfico también ha afectado a aquellas comunidades ubicadas en puntos estratégicos para su transporte, como corredores (Alto y Medio Baudó), puertos (Buenaventura y Tumaco) o fronteras con países vecinos (Chocó y Nariño), donde los desplazamientos y las restricciones a la movilidad han sido especialmente

³⁰⁷ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y el Gobierno de Colombia. *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. (Julio de 2015). Pág. 18. Sin perjuicio de lo anterior, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca publicó un estudio según el cual, los cultivos de coca aumentaron significativamente entre 2013-2015 de 80.500 a 112.000 y de 112.000 a 159.000, respectivamente, siendo el departamento de Nariño el más afectado con un aumento del 162% (2013-2014), con 23.500 hectáreas. <https://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaine-at-the-source>.

³⁰⁸ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y el Gobierno de Colombia. *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. (Julio de 2015). Pág. 31.

³⁰⁹ <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/listadomdn?date=13032016>.

³¹⁰ Auto 004 de 2009. M.P. Mauel José Cepeda. Consideración 2.3.2.

³¹¹ De acuerdo a la UNODC, *“se perdieron unas 280.000 hectáreas de bosques entre 2001 y 2013 como consecuencia directa del cultivo de coca, en tanto que las prácticas agrícolas de tala y quema utilizadas para limpiar nuevas parcelas han dado lugar a un aumento de la erosión. Los herbicidas y fertilizantes utilizados en el cultivo de arbusto de coca y otras sustancias químicas empleadas en la transformación de coca en cocaína también han ocasionado danos ambientales”*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Informe mundial sobre las drogas*. (2015). Pág. 9.

provocados por las confrontaciones entre los diversos actores armados por el control territorial³¹².

Por otra parte, diferentes comunidades como COCOMACIA y COCOMOPOCA,³¹³ así como la Defensoría del Pueblo, han informado acerca de los daños producto de aspersiones aéreas con glifosato, especialmente en las subregiones: Central (Bagadó, Lloró y Atrato), del San Juan (municipios de Istmina, Medio San Juan, Condoto, Litoral del San Juan, Sipí y Nóvita) y del Baudó (municipios de Alto, Medio y Bajo Baudó), donde se han presentado afectaciones a cultivos agrícolas y de pan coger, a la salud y a las fuentes de agua³¹⁴. Situaciones que como señaló el Ministerio Público, han promovido el desplazamiento de la población afrodescendiente³¹⁵.

En esa línea, frente al caso de las comunidades del pacífico nariñense, mediante auto 073 de 2014 esta Corporación consideró que si bien el Estado se encuentra legitimado para desarrollar acciones orientadas a la eliminación de cultivos de uso ilícito, las condiciones mediante las cuales se adelantaban las aspersiones con glifosato, estaban afectando los derechos territoriales, alimentarios y de subsistencia de dichas comunidades al tiempo que los estaba poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al desplazamiento forzado³¹⁶. En tal virtud, la Corte ordenó dar aplicación inmediata al principio de precaución, así como la suspensión de las actividades que pusieran en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de esa región, hasta tanto no hubiese una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables, sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas.

³¹² “La situación de violencia en el Chocó se ha agudizado debido al comienzo de una nueva etapa de confrontación armada por el control de zonas y corredores estratégicos para el desarrollo actividades relacionadas con el narcotráfico, especialmente, en límites de los municipios del Alto y Medio Baudó entre las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia, o Urabeños, y el ELN. (...) Estas zonas corresponden con la zona Truandó-Medio, La Nueva, donde existen caminos hacia Juradó y Bahía Solano en la costa Pacífica. El control de estas áreas permite el paso entre el Atrato y la Costa y le facilitaría al grupo armado ilegal AGC tener control desde las Bocas del Atrato hasta Napipí-Bojaya, un amplio control territorial de la economía del narcotráfico (desde zonas de cultivo en las cuencas del Bajo Atrato y rutas de salida por la costa Pacífica y el Golfo de Urabá) con las cuales no dependerían del control de los cultivos y las rutas terrestres por la frontera con Panamá establecido por el Frente 57 [de las FARC]”. Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Págs. 26.

³¹³ Diócesis de Quibdó. *Informe de Seguimiento al Auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Pág. 26.

³¹⁴ Con relación a los cultivos se ha manifestado que: “Desde que iniciaron las aspersiones en 2012, las comunidades han reportado a la Defensoría del Pueblo que sus cultivos han sido afectados ya que han sido roseados directamente con glifosato y por tanto han muerto (...). El ingeniero de la UMATA le explicó a la comisión que el glifosato opera generando una película sobre las hojas, lo que impide que la planta se nutra. (...) Además indicó que el tipo de cultivos que crece en esta zona es muy frágil frente al glifosato ya que el maíz, la caña de azúcar, del arroz, etc., extienden mucho sus hojas y estas son roseadas con esta sustancia causando un daño ‘sistémico’, es decir, del follaje hasta la raíz. (...) El glifosato también causa daños a la tierra dificultando la producción de cultivos en ella”. En cuanto a la salud, se ha indicado que desde que empezaron a realizarse las aspersiones desde el 2012, se ha presentado un incremento en las enfermedades de carácter respiratorio, dermatológico y gastrointestinal de las pobladores y pobladores, mientras que en torno al acceso al agua, se ha reportado la contaminación de los ríos cercanos a las zonas de fumigación, situación que se agrava como resultado de las fallencias en materia de saneamiento básico, pues los ríos se convierten en su principal y única fuente hídrica. Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Anexo 3. Págs. 177-182.

³¹⁵ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Anexo 3. Pág. 179.

³¹⁶ Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Apartado 17.

En consecuencia, si bien las aspersiones aéreas han sido suspendidas por el Consejo Nacional de Estupefacientes desde su sesión del 14 de mayo de 2015³¹⁷, frente al anuncio realizado por el Ministro de Defensa en torno al reinicio de una nueva etapa de fumigaciones, ahora manuales, con glifosato³¹⁸, es oportuno recordar la necesidad de adelantar medidas urgentes e inmediatas orientadas a determinar con certeza los impactos que produce la aspersión con glifosato en el medio ambiente y en la salud de las comunidades, con la participación de las mismas. En tal sentido, considerando que no se ha verificado la participación de las comunidades, ni la socialización de los estudios adelantados por el Gobierno Nacional³¹⁹, a pesar de la suspensión de las fumigaciones aéreas, no es posible declarar el cumplimiento de la orden décimo quinta del auto 073 de 2014.

(4) **Infraestructura:** Por otra parte, los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes han sido igualmente impactados como consecuencia del desarrollo de proyectos de infraestructura, como lo son los gasoductos (i.e. Proyecto Loop Mamonal), los oleoductos (i.e. Oleoducto al Pacífico), los proyectos turísticos (i.e. Malecón Perimetral del Mar)³²⁰, los puertos y sus servicios conexos y derivados (i.e. puerto TCBUEN), entre otros. Esta situación, de acuerdo a lo que se ha informado a esta Sala, obedece principalmente a la vulneración, omisión o fallas en la consulta previa³²¹; despojos y/o desalojos o³²², porque una vez desarrollados, han afectado de manera directa el goce y uso de las tierras de las comunidades³²³, lo cual las está

³¹⁷ Ministerio de Salud y Protección Social. *Cumplimiento del Auto 073 de 2014, Orden Décimo Quinta*. (28 de mayo de 2015).

³¹⁸ <http://www.kienyke.com/politica/gobierno-se-echa-para-atras-y-anuncia-fumigaciones-con-glifosato/>.

³¹⁹ Ministerio de Salud y Protección Social. *Se informa sobre el proceso para dar cumplimiento a la Orden Décimo Quinta (15) del Auto 073 de 2014*. (11 de diciembre de 2014) y Ministerio de Salud y Protección Social. *Cumplimiento del Auto 073 de 2014, Orden Décimo Quinta*. (28 de mayo de 2015).

³²⁰ Al efecto puede consultarse la sentencia T-550 de 2015. M.S. Myriam Ávila Roldán.

³²¹ En el caso del proyecto de gasoducto Loop Mamonal, la Defensoría del Pueblo ha reportado las denuncias que han elevado las comunidades de los Consejos Comunitarios Ma-Majará del Nispero, Flamenco (María la Baja), de Rocha (Arjona) y Pasacaballos (Cartagena) del departamento de Bolívar, quienes manifiestan que “pareciera no existir una unificación de información por parte del Ministerio del Interior respecto a las comunidades étnicas existentes en el área de influencia del proyecto, pues se desconocen las razones por las cuales para algunos proyectos la respuesta institucional es la certificación de presencia de comunidades étnicas, y para otros ubicados en la misma área no es así”. En consecuencia, estas comunidades han formulado acciones judiciales por presunta vulneración a la consulta previa. Por otra parte, frente al caso del Oleoducto al Pacífico, Consejos Comunitarios como Naya, Yurumanguí, Punta Soldado, Taparal Humanes, Bracito Amanazona, Mayor Anchicayá, Sabaletas, Limones, Guania, San Marcos, Bazan Bocana, Chuchero, La Plata Bahía Malaga, Juanchaco, Ladrilleros, La Barra, Puerto España y Miramar, han solicitado ser consultadas puesto que, en consideración de aquellas, este proyecto puede afectar los servicios ecosistémicos y biológicos sobre los cuales sostienen su soberanía alimentaria, así como practicas ancestrales. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Págs. 19 y 70-76.

³²² En torno al desarrollo del proyecto turístico Malecón Santa Cruz o Malecón Perimetral del Mar, las comunidades han denunciado estrategias de despojo y desplazamiento de las comunidades, así como reubicaciones forzadas o la suspensión de servicios públicos. Visita realizada por la Corte Constitucional el 21 y el 24 de julio de 2014.

³²³ Sobre el particular, esta Sala ha podido observar directamente cómo el desarrollo de las actividades del puerto TCBUEN ha ocasionado daños a las viviendas aledañas, como profundas grietas en las edificaciones o la ruptura de vidrios. Igualmente, las comunidades, especialmente de la comuna 5, han manifestado problemas en la salud de diferentes integrantes especialmente por enfermedades como el dengue, promovidas por estancamientos de agua cercanos, en los cuales se han hecho deposiciones de residuos y escombros de materiales; así como por falta de sueño, generada por los ruidos ocasionados en el traslado y deposición de contenedores. También se informó como el acceso al estero El Aguacate ha sido restringido a las comunidades y como aquellas personas que salen a pescar son víctimas de hostigamientos y amenazas. Estas comunidades son eminentemente pesqueras y acciones como las descritas ponen en riesgo su seguridad alimentaria y la

poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al desplazamiento forzado. En tal sentido, esta Corporación ha podido observar cómo dichos proyectos, sumados a la expectativa de valorización de los terrenos y territorios o tierras aledañas donde se desarrollan, coinciden con zonas en las que se han presentado desplazamientos tanto individuales como colectivos.

Para ilustrar estas situaciones se encuentran los casos de diferentes comunidades del distrito de Buenaventura. En efecto, en zonas urbanas han tenido y tienen lugar diferentes proyectos formulados sobre la base de un plan de desarrollo que, según las comunidades, es contrario a la visión de etno-desarrollo de la población afrodescendiente. En este escenario, se han denunciado diferentes afectaciones a los derechos territoriales de las comunidades, como limitaciones y restricciones al acceso y uso de lugares comunitarios como públicos, que hacen parte de la tradición cultural y social de la comunidad, como son las comunas 3, 4, 5³²⁴, 6, 9, 10 y 12³²⁵, en las cuales se han presentado casos de desapariciones, desmembramientos, restricciones a la circulación, reclutamientos a menores y, como consecuencia de estos hechos, desplazamientos forzados, especialmente intraurbanos³²⁶. Esta situación, además, no dista del contexto que se ha reportado en el caso de la población afrodescendiente en el municipio de Tumaco³²⁷.

ruptura de tradiciones culturales. Así, como lo relata uno de los líderes, dicha zona, antes de la construcción del puerto era conocida como “la cutiembre” y era identificada como una de las zonas de mayor pesca, hoy, el proyecto ha eliminado cientos de trabajos, no sólo de pescadores, sino también de personas que trabajaban en actividades relacionadas, mientras que las pocas personas que son empleadas ocupan cargos menores. Visita realizada al distrito de Buenaventura entre el 21 y el 24 de julio de 2014. En el mismo sentido, puede consultarse el informe: Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (17 de marzo de 2016). Págs. 18-22.

³²⁴ Acerca de la comuna 5, en términos de las comunidades, la construcción del puerto “TCBUEN” ha significado el desplazamiento de múltiples familias. Denuncian que en el año 2011 cuando entró en operación el puerto, fueron desplazadas alrededor de 35 familias, a partir de allí, el barrio “La Inmaculada” se convirtió en una zona confinada, controlada por los grupos armados ante quienes se debía elevar solicitudes para poder salir o permitir que dejaran ingresar a familiares a la zona. Las casas que como consecuencia del desplazamiento se abandonan, son empleadas como casas de tortura o desmanteladas y destruidas. Llama la atención para los líderes, que ello sólo sucede en las casas de aquellos barrios en los cuales se planea expandir el puerto o cercanos a la “Vía Alternativa Interna”. Ejemplo de ello fueron 37 casas que se incendiaron el viernes anterior a la visita, horas antes de la madrugada, incendio que no dejó ninguna víctima fatal o heridos en el barrio “Santa fe”.

³²⁵ En las comunas 6, 9, 10 y 12 se construyó la “Vía Alternativa Interna” para mejorar el tránsito de vehículos de carga pesada. Para ello y en virtud de la relación campo-poblado de algunas comunidades ubicadas cerca del casco urbano, se realizó la consulta previa, sin embargo, algunos líderes comunitarios han manifestado que en sus comunidades se omitió dicha garantía por falta de capacitaciones, asesoramiento y empoderamiento, casos en los cuales se realizaron desalojos y despojos, facilitados por la falta de titulación de sus territorios. Según dichos líderes, puesto que la construcción de esta vía, junto al avance de proyectos portuarios, trajo consigo la valorización de terrenos aledaños sobre los cuales se proyecta una serie de edificaciones para el servicio portuario (i.e. parqueaderos, hoteles para los transportadores), desde el año 2002 se iniciaron procesos de desalojo de las viviendas y desplazamiento de las comunidades aledañas, por parte de actores o presuntos despojadores que se presentan como propietarios de los predios. En algunos casos, las reclamaciones de dichos actores han recaído sobre barrios enteros como es el caso del barrio Isla la Paz en la comuna 6, cuyo proceso de titulación fue suspendido debido a una disputa sobre terrenos que actualmente –señalan los líderes– están sobre dicha vía.

³²⁶ Human Rights Watch. *LA CRISIS EN BUENAVENTURA. Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el Pacífico*. (2014). Págs. 15-25.

³²⁷ como se ha señalado anteriormente, en los puertos como Buenaventura y Tumaco, sus habitantes han sido afectados por la presencia de actores armados quienes se han enfrentado por el control territorial de aquellos espacios considerados estratégicos debido a su acceso al mar. Sobre el particular, CODHES y Human Rights Watch han expuesto cómo en el marco de los enfrentamientos entre estos grupos, la población ha sido víctima de desplazamientos intraurbanos, restricciones a la movilidad, reclutamiento forzado, extorsión, desmembramientos, homicidios y desapariciones forzadas. Human Rights Watch. *LA CRISIS EN BUENAVENTURA. Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia*

De conformidad con lo expuesto, esta Corporación encuentra que, al imponerse un determinado modelo de desarrollo, en diferentes oportunidades se han promovido iniciativas, que incluso han estado en contra de los modelos de etno-desarrollo de los pueblos afrodescendientes, lo cual ha contribuido a que esta población sea una de las más afectadas por el desplazamiento forzado y el despojo de sus territorios.

Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado que de acuerdo con los artículos 329 y 330 de la Constitución, se *“crean ámbitos de confrontación cultural específica, que obligan a las autoridades a redefinir la intervención estatal en los territorios ancestrales de los grupos étnicos, dentro del marco de los principios del derecho internacional que reconocen a las minorías el derecho ‘a ser diferentes a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales, garantizando de esta manera la pervivencia de la riqueza cultural, que la diversidad étnica de la Nación colombiana comporta - artículos 1º, 7º, 8º, 68, 70 y 246 C.P.’”*.³²⁸

A pesar de ello, las acciones adelantadas hasta ahora no son el desarrollo de una política pública que haya contado con la participación efectiva de los pueblos afrodescendientes. Por el contrario, como lo señalan la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento y la Diócesis de Quibdó³²⁹, han coexistido dos visiones de desarrollo. De una parte, se encuentran las comunidades quienes, *“han practicado de manera ancestral una economía de subsistencia basada fundamentalmente en la pesca, la agricultura y la recolección. Dicha economía se encuentra en conjunción con las prácticas culturales e identitarias de la población y procura mantener una relación armónica con el entorno biodiverso. Por otra parte, una economía de explotación de recursos naturales que se ha movido entre períodos de auge y caída, a partir de las demandas externas y las épocas de bonanza de productos como el caucho, la tagua, la madera y el oro. En nombre del «desarrollo», el modelo económico extractivista ha tendido a imponerse —de la mano de élites políticas y económicas— sobre las alternativas productivas de la población indígena y afrodescendiente, sin tener en cuenta las afectaciones sobre el medioambiente, la identidad y el territorio”*³³⁰.

en el Pacífico. (2014) y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-. Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. (2013).

³²⁸ T-1045 A de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Sobre el particular, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha señalado que *“las intencionalidades que convergen en un territorio dado pueden ser contrapuestas y aún excluyentes, y cuando no existe un balance de poder la proyección de intereses hegemónicos en el territorio consigue generar su reconfiguración a costa de la destrucción de sus territorios y de las formaciones sociales política y materialmente más débiles. El balance de poder le corresponde teóricamente al Estado pero en condiciones reales son las correlaciones de fuerza de los distintos sectores políticos existentes las que en cada sociedad determinan los alcances y el sentido de su acción”*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. (2015). Pág. 224.

³²⁹ Diócesis de Quibdó. Informe de seguimiento al auto 005 de 26 de enero de 2009. (10/07/2015). Pág. 7.

³³⁰ Sobre el particular, CODHES cita el caso de Buenaventura para ilustrar las consecuencias del actual modelo de desarrollo. *“En este sentido, se considera que la situación de pobreza crónica y estructural que vive la población indígena y afrodescendiente de Buenaventura se puede explicar por dos motivos: La imposición de un modelo de desarrollo extractivista que no genera valor agregado y que, por el contrario, posee impactos negativos sobre el medio ambiente, afecta las prácticas tradicionales de subsistencia de las comunidades y redundante en condiciones de violencia, pobreza y miseria [de una parte y de otra.] Un abandono histórico del Estado en lo que respecta a instituciones civiles y sociales, y una situación sistemática de discriminación racial,*

Al respecto, esta Corporación encuentra que, entre estos dos modelos, ha imperado el segundo, sin que el mismo haya repercutido en el mejoramiento de la condición de vida de la población, como lo ha reconocido el Gobierno Nacional³³¹. En este sentido, no sólo se estarían desconociendo las responsabilidades derivadas del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural (arts. 1, 7, 8, 55 transitorio, 68, 72 y 330 y Convenio 169 de la OIT), como lo es la obligación de respetar el proyecto autónomo de desarrollo de las comunidades (art. 7 Convenio 169 de la OIT)³³², sino que además, se están afectando los derechos territoriales de las comunidades y con ello, el desarrollo ancestral, la postergación de las costumbres, de la cultura e incluso la supervivencia de los pueblos afrodescendientes³³³.

(iii) **Persistencia del conflicto armado y la violencia generalizada:** En el auto 005 de 2009, la Corte Constitucional constató el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado, a partir de análisis cualitativos y cuantitativos. Siguiendo dicha metodología, en la presente ocasión esta Sala Especial estudió los impactos, en términos cualitativos, tanto del desplazamiento forzado, como del conflicto armado, la violencia generalizada y sus factores subyacentes y vinculados, los cuales han sido expuestos en el apartado del derecho a la identidad étnica y cultural (*supra*).

No obstante, a partir de un examen cuantitativo, esta Corporación encontró que el desplazamiento forzado continúa afectando de manera desproporcionada a los afrodescendientes, al tiempo que dicha situación incide en la protección de sus derechos individuales y colectivos. En efecto, como se pasa a ver, este fenómeno continúa impactando de manera agravada a las comunidades negras, que adicionalmente, han sido expuestas a nuevos hechos victimizantes, eventos recurrentes y una agudización de su crisis humanitaria.

desigualdad y exclusión social que conlleva la negación histórica a las comunidades étnicas del goce efectivo de sus derechos sociales, económicos, culturales y políticos. A esto se suma un problema histórico muy fuerte de corrupción e ineficiencia entre las élites políticas". Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Págs. 49-50.

³³¹ De igual forma, "[e]n concepto de la Diócesis de Quibdó y de las 68 organizaciones que conforman el FISH, el factor transversal que ejerce mayor incidencia en el desplazamiento forzado es el modelo económico contenido en el plan nacional de desarrollo que privilegia la economía extractivista minero energética y los monocultivos sin observación de la Consulta Previa, Plena e Informada y con la baja incidencia en el bienestar social integral para las comunidades afro de todo el país lo cual se demuestra en toras la estadísticas del DANE". Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento al auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Pág. 7. En esta línea, ver: Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. (2015). Pág. 596.

³³² En sentencia T-745 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), la Corte Constitucional concluyó que de acuerdo al artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, se "reconoce la magnitud de la posibilidad de que las comunidades establezcan sus prioridades en cuanto al modelo de desarrollo económico, social y cultural que les interesa. Por tal motivo, un plan o programa envuelto en la idea occidental de desarrollo podría contrariar la perspectiva de vida de una comunidad no dominante. (...). Así pues, la idea de afectación directa se relaciona con la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias".

³³³ Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, sentencia del 1º de julio de 2015. Pág. 30.

Los registros de la Unidad para las Víctimas³³⁴, reportan un total de 2.991.309 personas desplazadas en el periodo 2004 – 2010. De este total, 317.162 son afrodescendientes, lo que corresponde a un 10.43%³³⁵. Si bien la reciente reconfiguración del conflicto armado disminuyó el impacto de las actividades bélicas, lo cual, a su vez, redujo el número de población desplazada, esto no contrarrestó de manera significativa la persistencia del conflicto en los territorios étnicos.

En efecto, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, *“la ausencia de implementación de políticas públicas que brinden protección efectiva a las comunidades negras del país así como la persistencia de dinámicas de conflicto y de riesgo que se ciernen sobre las comunidades, vislumbran la persistencia y en algunos casos agudización de la crisis humanitaria evidenciada desde el año 2009 en el Auto 005, permitiendo así inferir que la situación de derechos que en el momento afronta la población afrodescendiente en el país corresponde a una problemática multidimensional y acentuada. En primer lugar, en lo que va corrido del año, las situaciones de riesgo de desplazamiento forzado y violaciones masivas de los derechos humanos a población civil más representativas y alarmantes ocurridas en el país han involucrado mayoritariamente a los territorios colectivos de las comunidades negras así como a su población”*³³⁶.

Concretamente, en cifras, dentro del periodo 2011-2017, el Registro Único de Víctimas reporta un total de 1.473.443 desplazados, de los cuales 296.188 se han auto-reconocido como afrodescendientes (20.10%). Es decir que, mientras en el periodo inmediatamente anterior, 1 de cada 10 desplazados se identificaba como afrodescendiente, desde el auto 005 de 2009 hasta ahora, 2 de cada 10 desplazados son afrodescendientes.

Lo anterior, de acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica, obedece al traslado del conflicto hacia el sur del país, y en particular, hacia la costa Pacífica y las zonas en las que se localizan cultivos de coca o corredores

³³⁴ Sin perjuicio de las cifras registradas por la Unidad para las Víctimas, es necesario advertir la persistencia de dificultades en materia de registro, que impiden dimensionar la crisis humanitaria que afrontan las comunidades afrocolombianas, como son: (i) la ausencia de interconexión entre el registro de sujetos colectivos y el registro individual, (ii) continúa la invisibilidad del desplazamiento de esta población como lo ha advertido CODHES en sus diferentes informes, (iii) situación que se agrava debido a la ausencia de fuentes de información sistemática, diferentes al RUV. Igualmente, es importante señalar que la fecha límite para presentar la declaración por hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia del Decreto 4635 de 2011, se estableció para el 15 de diciembre de 2015, a pesar de que los FUD colectivos se aplicaron por primera vez en mayo de 2014. Adicionalmente, en casos como el departamento del Chocó, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada estableció a partir de la recolección en terreno *“que se han presentado desplazamientos masivos en diversos municipios, mayores a los reportados en las estadísticas oficiales, con preocupante incremento de este flagelo. Alrededor del fenómeno del desplazamiento también se han registrado otras graves afectaciones, como confinamientos y restricciones a la movilidad, cuya causa más frecuente se debe a detonaciones de artefactos explosivos y posibles combates entre los diversos actores armados”*. Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 64. (29/09/2014). Punto 7.

³³⁵ En este caso se han sumado el número de personas desplazadas como consecuencia del conflicto armado, junto a aquellas incluidas en el Registro Único de Víctimas, en virtud del auto 119 de 2013 y la sentencia C-280 de 2013.

³³⁶ Defensoría del Pueblo. Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004. (13/10/2016). Pág. 5.

estratégicos³³⁷. Precisamente, dentro de los 22 municipios en que se han presentado emergencias recurrentes, en 11 de ellos existen territorios colectivos y ancestrales o su población es predominantemente afrodescendiente³³⁸. Mientras que, en 6 de los 10 municipios más expulsores entre 2014-2015, existe al menos un territorio colectivo o ancestral³³⁹.

Siguiendo esta línea, entre enero y octubre de 2016, el Sistema de Alertas Tempranas expidió 7 Informes de Riesgo. En ellos, advirtió situaciones de riesgo tales como: presencia de grupos post-desmovilización³⁴⁰; dinámicas de control territorial por parte de aquellos³⁴¹; incremento del accionar de los grupos armados ilegales³⁴²; conflictos entre dichos grupos; restricciones a la movilidad de las comunidades como consecuencia de los enfrentamientos³⁴³; bombardeos de la fuerza pública³⁴⁴ e; infracciones al Derecho Internacional Humanitario³⁴⁵.

En concordancia con ello, esta Corporación ha sido informada acerca de múltiples casos de amenazas, homicidios y restricciones a la movilidad que han afectado de manera recurrente a diferentes comunidades, especialmente de los municipios del Medio Baudó³⁴⁶, Alto Baudó³⁴⁷, Bojayá³⁴⁸, Medio Atrato³⁴⁹,

³³⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 204-209.

³³⁸ Buenaventura-Valle del Cauca; Barbacoas, Roberto Payán y Magüi Payán-Nariño; Tierraalta-Córdoba; San Pablo-Bolívar; Alto Baudó, Riosucio, Bajo Baudó, Medio Baudó y Carmen del Darién-Choco. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*. (octubre de 2015). Págs. 15-25.

³³⁹ Buenaventura y Cali-Valle del Cauca; San Andrés de Tumaco-Nariño; Quibdó y Alto Baudó-Chocó; Guapí-Cauca. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que Cali es actualmente la ciudad con mayor número de afrodescendientes en Colombia y segunda a nivel de Latinoamérica con 605.845 personas. Igualmente, es importante resaltar que en Medellín, aunque la población negra sea una minoría, cuenta con 123.982 afrodescendientes, número que supera, por ejemplo, la población de Quibdó (115.907 aprox.). Gobierno de Colombia. *Respuesta al Auto 010 de 2015*. (febrero de 2015). Págs. 68 y 69.

³⁴⁰ IR-002-16; IR-005-16 e; IR-017-16

³⁴¹ IR-002-16.

³⁴² IR-015-16; IR-020-16; IR-025-16 e; IR-026-16.

³⁴³ IR-017-16.

³⁴⁴ IR-017-16.

³⁴⁵ IR-017-16.

³⁴⁶ Han sido afectados por la presencia de actores armados ilegales en el territorio, incumplimiento de los planes de retorno, incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional, debilitamiento organizativo de ACABA.

³⁴⁷ Especialmente sobre las comunidades de Consejo Comunitario Pié de Pató Comunidad Cocalito, La Playa y Amparradó, han sufrido los mismos daños de las comunidades del Medio Baudó, sin embargo su situación ha sido especialmente afectada por cultivos ilícitos. Igualmente, parte de sus comunidades se encuentran en la cabecera municipal con un plan de reubicación cumplido parcialmente. Igualmente, como consecuencia de las actividades del grupo ilegal denominado Autodefensas Gaitanistas de Colombia, las comunidades de Apartadó, Anpparradó, Peña Azul, Boca de León, Cocalito, Batatal, Puerto Misael y Las Delicias han tenido problemas de restricciones en su movilidad.

³⁴⁸ Para las veredas Piedra Candela, Cuía, Corazón de Jesús, Amburridó y Caimanero del municipio de Bojayá y El Llano, La Villa, La Peña, Pueblo Viejo, El Playón, La Mansa, La Peña, La Platina, La Vuelta, Medio Beté, Paina, Pueblo Viejo, Puné, Purichí y Tauchigadó del municipio de Medio Atrato, la Defensoría emitió el Informe de Riesgo No. 015 de 2010 y la Nota de Seguimiento No. 004 de 2012, en las cuales identificó cómo grupos armados ilegales —especialmente FARC y Águilas Negras— han puesto en riesgo a la población afrodescendiente, a través de la realización de actividades como siembra, custodia y control de cultivos ilícitos, producción y comercialización de coca e incursión en la minería ilegal. Esto a su vez, ha promovido reclutamientos forzados, utilización de niños, niñas y adolescentes, extorsiones, secuestros, intimidaciones, amenazas, homicidios, desapariciones, enfrentamientos armados con interposición de población civil, destrucción de bienes civiles, tomas de rehenes, accidentes por minas antipersonal o artefactos explosivos improvisados, hostigamientos y ataques armados con efectos indiscriminados, actos de violencia sexual contra niñas y mujeres, destrucción de bienes indispensables para la supervivencia de sus habitantes y desplazamientos forzados.

³⁴⁹ Concretamente, han sido impactadas dentro de COCOMACIA, las comunidades de Las Mercedes, las comunidades del río Munguidó, las ocho comunidades del Río Neguá en el Municipio de Quibdó, Mesopotamia, la Isla de los Palacios, Pueblo Nuevo, San Martín, la comunidad de Carrillo y las comunidades

Itsmina³⁵⁰, Litoral del San Juan³⁵¹, Riosucio³⁵², Carmen de Atrato³⁵³, Bagadó,
Lloró³⁵⁴, Unguía, Acandí³⁵⁵, Nóvita, Río Iró, Medio San Juan, Sipí³⁵⁶,

del río Bojayá en el Municipio de Bojayá y las comunidades del río Buey y las comunidades de Bebará en el Municipio del Medio Atrato, como consecuencia de presencia de grupos armados ilegales, enfrentamientos entre estos y la fuerza pública (especialmente después de la retención del General Alzate), restricciones a la movilidad producto de sobrevuelos, incursiones militares y “paros armados”, procesos de extracción minera (controlados principalmente por las FARC) e incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional.

³⁵⁰ Casos de los Consejos Comunitarios de Suruco (Comunidades: Las comunidades de Suruco- Santa Mónica, Bocas de Luis, Quebrada de Oro, Bocas de Suruco e Istmina) y Basurú (Las comunidades de Playa Grande, Paitó, Basurú, Las Carmelitas, Playa Grande y Juana Marcela ubicadas en el río Suruco). En este caso, como en los anteriores, se han presentado incumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, a los planes de retorno y procesos de explotación minera, controlada por el ELN.

³⁵¹ Especialmente la comunidad La Playita, quienes se encuentran en la cabecera municipal en difíciles condiciones, debido igualmente al incumplimiento del plan de reubicación. Adicionalmente, las comunidades en el territorio se han visto afectadas por aspersiones aéreas, enfrentamientos entre grupos armados y bandas criminales, tráfico de estupefacientes e incumplimiento del auto 005 de 2009. Ahora, de manera general y reiterada, la Defensoría del Pueblo, a través de los Informes de Riesgo Inminente No. 010 de 2010 y 001 de 2013, señaló cómo la posición geográfica de este municipio y las ventajas estratégicas derivadas de su salida al mar y de comunicación con el distrito de Buenaventura, han concentrado el interés de grupos armados ilegales sobre estos territorios, especialmente, a efectos de traficar de armas y estupefacientes, como derivados de la coca. Además, advirtió las continuas amenazas e intimidaciones, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, restricciones a la movilidad, reclutamiento y utilización de menores de edad, violencia sexual, desplazamientos colectivos e individuales, atentados con artefactos explosivos, hostigamientos, ataques armados indiscriminados y violencia selectiva contra líderes y lideresas de los Consejos Comunitarios.

³⁵² Caso de las comunidades de Cacarica, quienes se han visto afectadas por amenazas contra líderes como Marcos Velásquez, desplazamientos masivos (comunidades de Honda y Balsagira), restricciones a la movilidad, ocupación de bienes civiles y señalamientos. Asimismo, las comunidades del río Salaquí, han sido afectadas de manera similar, sin embargo se han presentado igualmente limitaciones a sus autonomía comunitaria y restricciones a la movilidad y libre aprovechamiento de sus recursos naturales, como consecuencia de amenazas.

³⁵³ En términos generales, para los municipios de Carmen de Atrato, Lloró y Bagadó, ubicados en la subregión central chocoana, la Defensoría emitió dos Informes de Riesgo Inminente No. 005 y 009 de 2011. En dichos informes, se evidenció la preocupante situación de la zona, pues sus habitantes afrodescendientes han estado expuestos a enfrentamientos entre miembros de grupos de las FARC y el ELN, lo que ha ocasionado desplazamientos forzados interveredales tanto individuales como masivos, homicidios selectivos en contra de personas reinsertadas del Ejército Revolucionario Guevarista (ERG) y pobladores que hubiesen tenido algún contacto con ellos, amenazas en contra de funcionarios públicos de dichos municipios, restricciones a la movilidad fluvial y terrestre, extorsiones, secuestros y, en general, imposición de reglas para controlar la vida cotidiana de las comunidades.

³⁵⁴ De acuerdo a la Diócesis de Quibdó, desde mediados de 2014, 9 comunidades de los municipios de Bagadó y Lloró, han sufrido restricciones a su movilidad y la imposibilidad de acceder a sus cultivos debido a minas antipersonal. Adicionalmente, se denunció *“la desaparición física de 11 Consejos Comunitarios Locales de COCOMOPOCA en el Municipio de Bagadó (Bómbora, Churina, La Canal, Pedro Casas, Iráchura, Pasarágama, Yacoradó, Chambaré, San José y Tápera Bagadó) y dos Consejos Locales en el Municipio de Lloró (Villa Nueva y Calle Larga)”*. Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento al auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Pág. 15 y 18.

³⁵⁵ En los Informes de Riesgo No. 020 de 2010 (de inminencia), 010 de 2011 y 005 de 2016, así como en la Nota de Seguimiento 015 de 2012, la Defensoría del Pueblo ha expuesto con suficiencia el impacto del conflicto armado, los constantes desplazamientos a los que son forzadas las comunidades y las emergencias que se presentan de manera recurrente en los municipios de Unguía y Acandí en la subregión del Darién chocoano. Así por ejemplo, se han reportado restricciones a la movilidad y a sus alimentos, desplazamientos, narcotráfico, despojo de sus territorios, amenazas y control social y territorial, especialmente promovidos por las FARC y las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC o Urabeños).

³⁵⁶ La situación de municipios como Nóvita, Río Iró, Itsmina, Medio San Juan y Sipí, es crítica frente al fenómeno de desplazamiento forzado. La Defensoría del Pueblo ha emitido cinco Informes de Riesgo y una Nota de Seguimiento, en los que precisó la situación que se vive en esta subregión chocoana (IR 027/2015, IR 019/ 2010, IRI 026/2015, IRI 027/2014, IRI 004/2010 y NS No. 017 de 2012). Específicamente, evidenció la urgente necesidad de presencia y acompañamiento de entidades estatales y autoridades públicas en dichos municipios, que están siendo amenazados por grupos armados como el ELN, las FARC y las AGC, quienes, por medio de actividades como la instalación de MAP, MUSE, minería ilegal, han pretendido controlar extensas zonas rurales, apostar zonas de campamento y asegurar corredores estratégicos de movilidad y abastecimiento para contener el avance de la Fuerza Pública. A raíz de ello, se han generado restricciones a la movilidad, abandono de senderos entre asentamientos, inseguridad alimentaria por la falta de acceso a las zonas de cultivos de subsistencia y abandono o traslado del ganado, así como desplazamiento interveredal entre las comunidades afrodescendientes.

Quibdó³⁵⁷, Juradó, Bahía Solano, Nuquí³⁵⁸ (Chocó), Florida, Pradera³⁵⁹, Cali³⁶⁰, Buenaventura³⁶¹ (Valle del Cauca), Miranda³⁶², Suárez, Morales³⁶³, López de

³⁵⁷ Quibdó, capital del departamento chocoano, ha sido foco de atención por parte de la Defensoría del Pueblo, quien mediante Informes de Riesgo No. 019 de 2011 y 033 de 2014 ha precisado que la comunidad afrodescendiente que se ubica en las Comunas 1, 4, 5 y 6 pertenecientes al Consejo Mayor del Medio Atrato HACIA, Consejo de Guayabal y Consejo Comunitario de Casimiro, se encuentran en riesgo por la presencia de grupos guerrilleros como el ELN y las FARC y grupos armados post desmovilización como las Águilas Negras y los Rastrojos, quienes pretenden: (i) intensificar el control sobre la vida social y económica de la región por medio de restricciones a la movilidad de sus pobladores; (ii) incrementar el control sobre los afluentes de los ríos para el transporte de armas, insumos y sustancias estupefacientes, aprovechando ventajas de comunicación entre el océano y la zona selvática; (iii) regular y controlar la explotación minera y maderera ilegal y (iv) mostrar capacidad de realizar acciones armadas aún frente a la ofensiva de la Fuerza Pública. En igual sentido, en el Informe de Riesgo No. 006 de 2013, se advirtió cómo tanto Quibdó como los municipios Certeguí, El Cantón de San Pablo, Tadó y Unión Panamericana de la subregión del San Juan, se encuentran en continuo riesgo por las acciones ya mencionadas de los grupos armados.

³⁵⁸ En la subregión del pacífico chocoano, se encuentran los municipios de Juradó, Bahía Solano y Nuquí, los cuales fueron objeto de alerta por parte de la Defensoría del Pueblo mediante Informe de Riesgo No. 014 de 2013 e Informes de Riesgo Inminente No. 015 y 002 de 2011. En ellos se señaló que la población afrodescendiente perteneciente al Consejo Mayor de Juradó (Río Partadó) del municipio con igual nombre, del Consejo General de la Costa Pacífica los Delfines del municipio de Bahía Solano y del Consejo General Los Riscas del municipio de Nuquí, se encuentran en grave riesgo frente al accionar de grupos armados ilegales como las FARC, los Rastrojos, los Paisas o las AGC. Concretamente, la Defensoría ha identificado un aumento en actividades como narcotráfico, reclutamiento forzado, amenazas e intimidaciones en contra de líderes de las comunidades afrodescendientes –lo cual a su vez ha impactado en su autonomía–, desplazamientos forzados y control de patrones sociales y económicos. De igual manera, se denunció por parte del Ministerio Público, cómo los afrodescendientes son forzados a hospedar a los miembros de los actores armados, así como a entregarles sus remesas, cultivos o animales.

³⁵⁹ De acuerdo al Informe de Riesgo No. 010 de 2012, las comunidades afrodescendientes de los municipios de Florida y Pradera, se encuentran en situación de riesgo similar a quienes habitan el municipio de Miranda (Cauca), pues tanto en la cabecera municipal como en las veredas aledañas, se han presentado constantes enfrentamientos entre la fuerza pública y las FARC, lo que ha generado heridas a los civiles, restricciones a la movilidad, suspensión de clases escolares, desplazamientos de la población desde sus veredas hacia los sitios de concentración y hacia la cabecera municipal, afectaciones a las viviendas y equipamientos comunales, así como afectaciones de carácter psicológico, especialmente en mujeres y niños.

³⁶⁰ Respecto a la situación de la ciudad de Cali, en especial de sus comunas 1 (Terrón Colorado), 5 (Chiminangos I y II etapa), 6 (Floralia, Petecuy I y II etapa, San Luis y San Luis II), 10 (Santa Elena), 12 (El Rodeo y Nueva Floresta), 13 (El Vergel, Poblado I y II, Charco Azul y El Pondaje), 14 (Manuela Beltrán y Marroquín II), 15 (El Vallado, Brisas de Comuneros, Brisas de las Palmas, El Retiro y Mojica), 16 (Mariano Ramos), 18 (Prados del Sur, Mario Correa Rengifo, Sector Alto de Los Chorros y Alto Nápoles), 20 (Siloé, Belisario Caicedo, Brisas de Mayo, Lleras Camargo y Altos de Belén) y 21 (Píamos I y II y Potrero Grande), a través del Informe de Riesgo No. 002 de 2014 y la Nota de Seguimiento No. 027 de 2015, se identificaron dos grupos armados ilegales que se han establecido en dichas zonas. Concretamente, se trata de los grupos autodenominados como los Rastrojos y los Urabeños, quienes, producto de sus enfrentamientos, han desplazado, amenazado, extorsionado las comunidades, impuesto “fronteras invisibles”, reclutado y utilizado a menores.

³⁶¹ Específicamente el Consejo Comunitario del Río Naya, se han presentado casos de desapariciones (6 miembros fueron desaparecidos, dentro de este grupo se encontraba un exrepresentante veredal), retorno sin cumplimiento de los acuerdos establecidos, restricciones a la movilidad que han afectado su seguridad alimentaria, reclutamiento forzado, falta de oportunidades y proyectos generación de ingresos y procesos de explotación minera. Por parte del Consejo Comunitario Bajo Calima, producto de la estrategia del Estado Colombiano en contra de los cultivos ilícitos, los grupos armados ilegales agudizaron las amenazas contra la población, las restricciones a su movilidad, enfrentamientos con la fuerza pública, homicidios y reclutamiento forzado. Adicionalmente hay que tener en cuenta que en dichos territorios se han adelantado proyectos de infraestructura como el desarrollo de un puerto de agua dulce. De igual forma, la Defensoría del Pueblo, en el pacífico, ha concentrado sus Informes de Riesgo en este distrito (Informe de Riesgo No. 032 de 2008 y sus Notas de Seguimiento No. 027 de 2010, 016 de 2011, 012 de 2012, 005 de 2013, 001 de 2014 y 003 de 2015). Si bien las afectaciones y riesgos que allí se presentan difieren dependiendo de las lógicas rurales (donde se encuentran la mayoría de Consejos Comunitarios) y urbanas, a lo largo de este documento se han podido exponer diferentes riesgos, afectaciones y emergencias recurrentes.

³⁶² En el Informe de Riesgo No. 010 de 2012 se advirtió cómo la comunidad afrodescendiente del municipio de Miranda, ubicada tanto en la cabecera municipal como en las veredas aledañas, se ha encontrado en riesgo frente a los constantes enfrentamientos entre la fuerza pública y las FARC, lo cual ha ocasionado afectaciones a las viviendas y equipamientos comunales, heridas a los civiles, restricciones a la movilidad, suspensión de clases escolares, desplazamientos, desde sus veredas hacia los sitios de concentración y hacia la cabecera municipal, y afectaciones de carácter psicológico especialmente en mujeres y niños.

³⁶³ Con relación a los municipios de Suárez y Morales, el Informe de Riesgo No. 001 de 2012 de la Defensoría del Pueblo precisó que los habitantes de la cabecera municipal de dichos municipios han estado en riesgo de

ataques y perturbaciones por parte de grupos alzados en armas como la guerrilla de las FARC y las Águilas Negras, quienes constantemente realizan hostigamientos a las estaciones de policía y bases militares, afectando a la población civil que transita o habita en las inmediaciones de dichos puntos. Específicamente, los corregimientos de Betulia, Agua Clara, Los Robles, La Meseta, La Toma, Mindalá y Asnazu del municipio de Suárez pertenecientes al Consejo Comunitario de La Toma, han estado expuestos a ataques con armas no convencionales por parte de las FARC, por encontrarse cerca a las instalaciones de la hidroeléctrica La Salvajina, además de estar continuamente asediados por el grupo autodenominado Águilas Negras, quienes pretenden el control del territorio tras conocer de la existencia de yacimientos de oro, lo que ha producido desplazamientos forzados masivos, especialmente, interveredales. También, en el municipio de Morales y sus corregimientos La Estación, San Isidro, El Rosario, Pan de Azúcar, Santa Rosa, Carpintero y La Estación, la población ha estado en constante riesgo, producto de diferentes señalamientos por parte de los actores armados ilegales, como presuntos colaboradores de diferentes grupos armados o por enfrentamientos en sus territorios (i.e. ha sido el caso de las comunidades que se encuentran cercanas al lugar donde fue abatido el excomandante guerrillero Guillermo León Sáenz Vargas, alias “Alfonso Cano”). Asimismo, la población afrodescendiente ha sido víctima de reclutamiento forzado, amenazas, homicidios selectivos y desplazamiento forzado.

Micay³⁶⁴, Guapi³⁶⁵, Timbiquí³⁶⁶ (Cauca), Vigía del Fuerte³⁶⁷, Apartadó³⁶⁸, Turbo³⁶⁹, Carepa³⁷⁰ (Antioquia), Arjona, Turbaco y Cartagena³⁷¹ (Bolívar).

³⁶⁴ Mediante el Informe de Riesgo No. 017 de 2010 y la Nota de Seguimiento No. 019 de 2011, la Defensoría advirtió que los municipios de Timbiquí, López de Micay y Guapi, están en especial estado de indefensión por la presencia y enfrentamientos entre grupos armados ilegales como las FARC, el ELN, los Rastrojos y las Águilas Negras. Esto ha generado, además de constantes enfrentamientos, homicidios selectivos, restricción a la movilidad de pobladores, víveres e insumos indispensables para la supervivencia de las comunidades, actos de violencia sexual, accidentes por MAP y MUSE, reclutamientos forzados, utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, desapariciones forzadas y desplazamiento forzado.

³⁶⁵ Especialmente se han visto afectadas las comunidades del Consejo Comunitario Guapi Bajo, donde se han presentado homicidios y amenazas en contra de la comunidad, desplazamientos masivos (comunidades de Boca de Napi, Partidero y Sansón), retornos con acompañamiento pero sin cumplimiento de los acuerdos, restricción a la movilidad y reclutamiento forzado.

³⁶⁶ En el Consejo Comunitario Negros Unidos, en el año 2011 se presentaron amenazas para las veredas Corozal, Porvenir, Secadero, Aserrio y Chacón Playa. Finalmente se dieron desapariciones y homicidios de población civil y miembros de GAI posdemosvilización en la vereda Corozal. Desde allí, se han dado retornos sin acompañamiento, reasentamientos en el casco urbano de Timbiquí donde no reciben acompañamiento, situación que se agrava debido a las barreras para adaptarse a las lógicas urbanas. Por otra parte, en el caso del Consejo Comunitario Renacer Negro (sin perjuicio de la sentencia de restitución de derechos territoriales del primero de julio de 2015), estas comunidades han sido afectadas por la presencia de los grupos armados ilegales y la minería ilegal, producto de las cuales se han presentado afectaciones al medio ambiente, la salud, violencia sexual de género, deserción escolar, pérdida cultural, conflictos internos, despojo y desplazamiento forzado. De igual forma, el Informe de Riesgo Inminente No. 011 de 2013 recalcó la grave situación del municipio de Timbiquí, especialmente de la población civil del área urbana y de las veredas Santa María, San José, Coteje y Cheté pertenecientes al Consejo Comunitario Renacer Negro y de la vereda Yantín del Consejo Comunitario Parte Alta Río Saija, por los continuos hostigamientos y ataques contra la cabecera municipal con interposición de población civil por parte del grupo armado ilegal FARC, lo cual ha generado desplazamientos forzados individuales y masivos. Además, el incremento en la explotación minera ilegal ha causado que grupos armados profieran amenazas de muerte contra servidores públicos, líderes sociales y autoridades étnicas, quienes han sido expulsados y despojados de sus territorios.

³⁶⁷ A través del Informe de Riesgo No. 015 de 2010 y la Nota de Seguimiento 004 de 2012, la Defensoría del Pueblo ha expuesto la situación que afronta la población afrodescendiente del municipio de Vigía del Fuerte. Particularmente, se ha señalado cómo, la presencia de actores armados ilegales, tales como las FARC, los Rastrojos y las Águilas Negras, se ha incrementado como consecuencia de la ubicación estratégica de las comunidades (principalmente por su cercanía al río Atrato), la producción y tráfico de cultivos ilícitos y más recientemente, por el control sobre la minería. Lo anterior ha aumentado la condición de riesgo, especialmente de las comunidades de Palo Blanco, Santa María, Playa de Murri, Vuelta Cortada, La Loma de Murri, San Martín, San Miguel, Bachadó, Arenal, San Antonio de Padua, Vagaéz, Villa Nueva, San Alejandro y Puerto Antioquia, quienes son integrantes del Consejo Comunitario del Medio Atrato (ACIA), quienes han sido afectadas por los constantes combates entre dichos grupos, el reclutamiento forzado, utilización de niños, niñas y adolescentes, extorsiones, secuestros, intimidaciones, amenazas, homicidios, masacres, desapariciones, enfrentamientos con interposición de la población civil, destrucción de bienes civiles, accidentes por MAP y MUSE, violencia sexual y desplazamiento forzado.

³⁶⁸ Mediante los Informes de Riesgo Nos. 011 de 2012, 012 de 2014 y 022 de 2015 (de Inminencia), se han expuesto las crisis recurrentes que se han presentado en el municipio de Apartadó, en razón a que tanto la cabecera urbana como las veredas El Cuchillo, El Porvenir, La Unión, La Esperanza, La Resbalosa, Mulatos Medio, Mulatos Cabecera, Bellavista, Buenos Aires, Arenas Altas, Arenas Bajas, La Cristalina, Miramar, La Linda, El Guineo, Guineo Bajo, Guineo Alto, La Miranda, Rodoxalid, Playa Larga, La Hoz, Las Nieves, Los Mandarininos, Las Playas, El Gas, La Balsa, Las Flores, La Pedrosa, La Danta, Bajo el Oso, Salsipuedes, La Victoria, Churido Sinai, Churido medio, Churido Puente, San Martín, Zungo Arriba, Zungo Carretera y Vijagual, integrantes de la Comunidad de San José de Apartadó, han sido afectadas por las acciones de los grupos armados ilegales FARC y las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC o Urabeños). Además el carácter estratégico de este municipio derivado de su posición geográfica, ofrece varias ventajas a los grupos armados como el control de rutas que comunican el Bajo Atrato del Chocó con Antioquia y la costa Atlántica, la explotación de productos como el banano y la implementación de una zona franca en el municipio, lo cual permite una continua disputa por el manejo del territorio. Todos los factores de riesgo anteriormente descritos han causado numerosos desplazamientos interveredales como por ejemplo los ocurridos el 31 de octubre de 2015 en el que tres (3) familias de la vereda La Hoz tuvieron que huir hacia Mulatos Cabecera y, el dos (2) de noviembre del mismo año, en el que cerca de treinta y ocho (38) familias de La Esperanza tuvieron que desplazarse desde diferentes partes de la vereda hacia la escuela, debido al alto riesgo que surgía de los combates con las FARC y a las amenazas proferidas contra la población por integrantes de las AGC o Urabeños.

³⁶⁹ A través de los Informes de Riesgo Nos. 011 de 2012 y 012 de 2014, la Defensoría del Pueblo advirtió la vulneración de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente del municipio de Turbo. Particularmente, han sido afectados los Consejos Comunitarios de Bocas del Atrato y Leoncito; Los Mangos y; Manatíes, por la presencia de actores armados ilegales, especialmente de las FARC y los grupos post-

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

La Corte Constitucional, mediante auto 005 de 2009, reconoció la importancia del territorio y su dimensión colectiva para las comunidades afrodescendientes. No obstante, también constató cómo a pesar del carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables de los territorios, el Estado no había podido impedir las violaciones y afectaciones sobre aquellos. Por el contrario, concluyó que esta situación había facilitado las ventas ilegales y el despojo, aparejado a la expulsión de territorios colectivos y ancestrales.

Bajo este entendido, identificó que los fenómenos del desplazamiento forzado, las restricciones a la movilidad y la resistencia en el territorio, generaban un impacto desproporcionado sobre los derechos de los pueblos afrodescendientes, en la medida en que ocasionaban la pérdida del control de sus territorios y el deterioro de sus condiciones de vida. En consecuencia, esta Corporación resolvió ordenar una serie de medidas para la protección de los derechos territoriales de esta población, como se ha indicado en párrafos anteriores.

desmovilización como las AGC, quienes han causado afectaciones puntuales como desplazamientos forzados, desapariciones forzadas, reclutamiento y utilización de niños, niñas y jóvenes, afectaciones a los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, extorsiones y atentados contra la vida, así como el desarrollo de acciones bélicas en las que la población civil puede ser víctima de accidentes por minas antipersonal o municiones sin explotar o de sufrir daños ante eventuales enfrentamientos armados u hostigamientos de los grupos ilegales. Así por ejemplo, respecto al accionar de las AGC se reportaron actividades ilegales como la ocupación violenta de predios de gran extensión, la explotación minera por medio del proyecto Bloque Sinú, el control sobre el tránsito de alimentos, la utilización de carnets que facilitan la identificación de los civiles y la restricción de su movilidad, las amenazas hacia habitantes, líderes y lideresas de ser declarados objeto de ataque y la convocatoria de todos los habitantes a reuniones obligatorias en las que se impone el poder del grupo.

³⁷⁰ La Defensoría del Pueblo advirtió por medio del Informe de Riesgo No. 012 de 2014, las constantes afectaciones y riesgos inminentes que impactan a las comunidades del municipio de Carepa, especialmente a la población de la cabecera municipal (barrios Modelo, Gaitán y Los Chalets) y el corregimiento de Piedras Blancas. De acuerdo a dicho informe, la presencia de las FARC y las AGC en esta zona, ha incrementado el riesgo para población pues se han instalado formas de control como retenes panfletos que individualizan y amenazan a los pobladores, bien sea por ser líderes comunitarios que buscan el restablecimiento de los derechos de los pobladores, o bien porque sus comportamientos no están acordes a los lineamientos del grupo. También, en razón a que existe una vía de comunicación entre los municipios de Carepa, Turbo y Apartadó y, que en esta zona están en auge la minería ilegal y el narcotráfico por los cultivos ilícitos que existen en el Nudo de Paramillo y en el sur de Córdoba, se han generado disputas intergrupales por su dominio que han traído como consecuencia una grave situación que afecta a todas las comunidades, pues se han utilizado mecanismos tales como el estrangulamiento y los asesinatos con armas corto-punzantes para generar terror y provocar desplazamientos; además, se utilizan estrategias como la violencia sexual y la rememoración de masacres y asesinatos pasados, con el fin de quebrantar la capacidad de resistencia de las comunidades y de evitar las denuncias.

³⁷¹ Según lo expuesto por la Defensoría del Pueblo en el Informe de Riesgo No. 001 de 2009 y la Nota de Seguimiento No. 033 de 2010, los municipios de Arjona (corregimiento Rocha), Turbaco (corregimiento San José del Chiquito) y la ciudad de Cartagena (Localidades Histórica y Caribe del Norte, de la Virgen y Turística e Industrial de la Bahía y corregimientos La Boquilla, Pontezuela, Bayunca, Barú, Tierrabomba, Sector Membrillal y Pasacaballos), se encuentran en riesgo debido a las acciones de grupos al margen de la ley tales como los autodenominados AGC o urabeños, los paisas, las águilas negras y los rastrojos, quienes han puesto en riesgo a la comunidad afrodescendiente y, en especial, a quienes se destacan como líderes en dichos municipios, al ser considerados como un obstáculo para los fines grupales de continuar con el control del territorio y el tráfico de sustancias estupefacientes y armas. Así, por ejemplo, la Defensoría señala el caso del grupo “Águilas Negras”, quienes han amenazado a representantes de organizaciones de desplazados, defensoras de derechos humanos, estudiantiles y sindicales. Asimismo, dio a conocer el caso de “los paisas”, quienes son señalados por extorsiones a pequeños comerciantes, amenazas y homicidios selectivos de diferentes organizaciones o sus familiares. En estos casos, se ha reportado de igual forma, despojos y desplazamientos formados inter e intraurbanos.

Sin embargo, al evaluar la respuesta del Gobierno Nacional, esta Sala Especial observó la persistencia de diversas fallas que se constituyen (a) en un **bloqueo institucional** que incide en la garantía de la seguridad jurídica de los territorios colectivos y ancestrales, así como (b) en una **práctica inconstitucional** frente a la situación de inseguridad material.

(a) Concretamente, la Corte Constitucional constató un claro **bloqueo institucional** al encontrar que el INCODER (en liquidación) no contó con la capacidad institucional³⁷² ni la asignación de recursos suficientes³⁷³ para avanzar de manera continua y progresiva en la definición de la situación jurídica de las solicitudes de formalización de territorios étnicos³⁷⁴. Situación observada incluso en aquellos casos donde la inseguridad territorial resulta asociada con factores de riesgos conexos y vinculados al conflicto armado y la violencia generalizada.

En torno a la asignación de recursos, Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley –CSMDL– señaló cómo entre los años 2011 y 2015 *“la inversión de recursos para comunidades negras ha sido significativamente menor y mucho más variable [respecto de los pueblos indígenas]. Así, para 2011, con \$4,000 millones, fue 10 veces menor que la realizada para comunidades indígenas. En 2012 tuvo un aumento significativo a \$15 mil millones, cuando la de comunidades indígenas superó los 80 mil millones, y en 2013 alcanzó su pico más alto con \$24,010 millones, \$14,500 millones por debajo. En 2014 los recursos disponibles para comunidades negras volvieron a estar por debajo de los \$14 mil millones y en 2015 aumentaron hasta \$18,780, poco menos de la mitad de lo asignado para indígenas. Para 2016 se observa igualmente una reducción significativa a \$7,941 millones”*³⁷⁵.

Estas cifras permiten constatar no sólo la insuficiencia presupuestal para garantizar los derechos de las comunidades negras y cumplir con los mandatos constitucionales, sino que además, permite evidenciar cómo los

³⁷² 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. 4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Págs. 36-40.

³⁷³ 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. 4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Págs. 29-36.

³⁷⁴ “Un bloqueo institucional se presenta (...) cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004”. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 1.4. (i).

³⁷⁵ CSMDL. 4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Págs. 30-31.

afrodescendientes continuaban siendo sujetos de exclusión estructural sin que se adopten medidas concretas para superar dicha situación.

Sin perjuicio de lo anterior, tanto la CSMDL como AFRODES³⁷⁶, manifiestan que el problema trasciende las restricciones presupuestales. Puntualmente, se encontró que *“el equipo de la CGR en su Actuación Especial en varios de los casos de legalización de propiedad colectiva seleccionados para su estudio: procesos en los que se adelantó la caracterización pero que han estado estancados por años. Asimismo, se encontró falta de planeación en los procesos contractuales con organismos de cooperación evidenciada en múltiples prórrogas a los convenios por el establecimiento de demasiadas metas en períodos muy cortos de tiempo”*³⁷⁷.

De otro lado, respecto de la capacidad institucional, la Procuraduría General de la Nación precisó algunos de los mayores obstáculos en la titulación de los territorios, tales como la permanente rotación de personal; la inexistencia de una política integral y coherente para el desarrollo de las tareas misionales y; la falta de una cultura o conocimiento institucional de los asuntos a cargo de diferentes servidores, entre otras³⁷⁸. Como resultado de estas fallas, INDEPAZ manifiesta que se han ocasionado casos de maltrato, prácticas discriminatorias y desconocimiento de los acuerdos alcanzados con los pueblos y comunidades³⁷⁹.

Como consecuencia de lo anterior, se ha producido una situación de parálisis e inoperancia en la administración que se refleja en la excesiva demora en el otorgamiento o reconocimiento de la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes sobre sus territorios ancestrales. Así, por ejemplo, se tiene que, entre los años 2012 y 2016, el INCODER resolvió 26 solicitudes (un promedio de 6 por año) que suman 393,303.4 hectáreas legalizadas, frente a un universo de 209 solicitudes por atender. Sin embargo, es preocupante que dichos resultados hayan sido decrecientes y variables³⁸⁰.

En efecto, si bien el INCODER reportó la constitución de 195 territorios colectivos en 5.694.729 hectáreas (principalmente ubicadas en el Pacífico), la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado –CSPPDF–, advirtió que para 2015, dicha entidad contaba con una presión de 129 solicitudes³⁸¹. Cifra que, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley –CSMDL– asciende a 209 solicitudes de titulación colectiva en 19 departamentos³⁸². Estos procesos, de acuerdo con

³⁷⁶ INDEPAZ. *Revista punto de encuentro*. Edición 67. (Mayo de 2014). Págs. 14-16.

³⁷⁷ CSMDL. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 32-37.

³⁷⁸ Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia*. (abril de 2015). Pág. 47.

³⁷⁹ INDEPAZ. *Revista punto de encuentro*. Edición 67. (Mayo de 2014). Pág. 16.

³⁸⁰ 2012 (12 Titulación-TI), 2013 (0 TI), 2014 (7 TI), 2015 (7 TI).

³⁸¹ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 005 de enero de 2009*. (03/12/2015). Anexo 1.

³⁸² CSMDL. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 27.

dichas comisiones, superan incluso los 5 años sin una respuesta efectiva por parte de la administración³⁸³.

Adicionalmente, la CSMDL advirtió que el número de comunidades afrodescendientes sin titulación de sus territorios ancestrales, puede ser más alto puesto que, *“esta información es solo parcial, por un lado, porque dicha entidad no digitalizó ni sistematizó los expedientes de las solicitudes recibidas y, por otro lado, porque no necesariamente existen solicitudes sobre todos los territorios ancestrales y tradicionales no formalizados”*³⁸⁴. Con lo cual se podría estar frente a una situación de subregistro.

Por otra parte, en aquellos casos en los cuales la inseguridad territorial resulta asociada a los factores de riesgos expuestos, la Sala Especial igualmente encontró escasos resultados. Sólo en el marco de la ruta étnica de protección, se observó una respuesta insuficiente, ya que después de 8 años de emitido el auto 005, se culminó el trámite de dos solicitudes de titulación de 33 casos que no cuentan con la delimitación de sus territorios³⁸⁵.

Sobre este particular, la Contraloría General de la República, advirtió un escenario de parálisis institucional en el INCODER, puesto que, de 33 expedientes de titulación de territorios colectivos que revisó la entidad, 11 casos presentaron una demora extrema, 8 se habían extendido entre 4 y 11 años, y 14 estaban en absoluto estancamiento³⁸⁶.

(b) En torno a la situación de inseguridad material, la Corte encontró dos ***prácticas inconstitucionales*** al concluir que la respuesta estatal (i) ubica en una situación de *invisibilidad* a las comunidades negras que no están focalizadas en el trámite de restitución de derechos territoriales, al tiempo en que (ii) se tergiversan los instrumentos para la protección de los pueblos afrodescendientes.

(i) En concreto, esta Sala Especial de Seguimiento identificó tres escenarios en los cuales el Ministerio del Interior, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas, en el marco de sus responsabilidades de prevención, protección y restitución de derechos territoriales, así como el INCODER (ahora la Agencia Nacional de Tierras), la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *invisibilizan* a las comunidades étnicas, a pesar de sufrir fuertes afectaciones, crisis humanitarias recurrentes o inminente riesgo de desplazamiento. Estos escenarios se presentan cuando:

(1) Las comunidades étnicas afrontan riesgos prevenibles, pero no se implementan las rutas de protección de derechos territoriales étnicos, señaladas

³⁸³ Como ejemplo de esta situación están las comunidades de Tarachica - El Bagre (Antioquia-1999), Nelson Mandela - Altos Del Rosario (Bolívar-2006), Aracar Isla De Baru, Leticia y El E Recreo – Cartagena (Bolívar-2005, 2006 y 2006) y Puerto Badel - Puerto Badel (Bolívar-2005).

³⁸⁴ CSMDL. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 26.

³⁸⁵ Unidad para las Víctimas. *Informe de respuesta al auto 359 de 2015*. (2015). Pág. 40.

³⁸⁶ Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento auto 359 de 2015*. (2015). Pág. 15.

en el Decreto 4633 de 2011 (art. 50) para los pueblos indígenas, y en los autos 005 de 2009 y 073 de 2014, para las comunidades afrodescendientes.

(2) Las comunidades étnicas enfrentan emergencias y/o situaciones de riesgo inminente, señaladas por la Defensoría del Pueblo a través del SAT, pero no han sido focalizadas en el procedimiento para la restitución de derechos territoriales, ni se han adoptado las medidas de protección y cautelares fijadas en los Decretos 4633 y 4635 de 2011, y ordenadas en los autos 004 y 005 de 2009.

(3) Las comunidades étnicas con emergencias y/o situaciones de riesgo inminente, son focalizadas en el procedimiento para la restitución de derechos territoriales, pero sobre las cuales aún no se han activado las medidas de protección y cautelares fijadas en las citadas normas y providencias.

Con respecto a esta situación, la Sala Especial de Seguimiento encontró que las acciones y estrategias desarrolladas por el Gobierno Nacional, a excepción de los procesos de restitución de tierras³⁸⁷, no han tenido un impacto significativo de cara al goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes, lo cual ha facilitado y promovido las afectaciones descritas en párrafos anteriores, especialmente, porque la respuesta gubernamental carece de un enfoque preventivo. Sobre el particular, la Contraloría General de la República³⁸⁸ y la Procuraduría General de la Nación³⁸⁹ coinciden en señalar que hasta 2015, el Gobierno Nacional no había implementado los mecanismos e instrumentos a su disposición para la protección efectiva de los territorios.

Por su parte, el Ministerio del Interior informó que entre 2009 y 2016 se han presentado 56 solicitudes de protección a través de la ruta étnica y que sólo hasta el segundo semestre de 2013 fueron atendidos los dos primeros casos, los cuales no han sido inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos –ORIP– puesto que, luego de dos años, este Ministerio no había notificado al INCODER ni a las oficinas de registro de los circuitos correspondientes³⁹⁰. Adicionalmente, a pesar de existir solicitudes con más de 5 años de antigüedad, tan sólo 13 casos cuentan con anotación en el folio de matrícula³⁹¹, los cuales sólo hasta el 30 de diciembre de 2014 comenzaron a realizarse como consecuencia del auto 073 de 2014 y los procesos de restitución de tierras (Río Yurumanguí y COCOMACIA).

³⁸⁷ Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala Especial reconoce el avance significativo que se ha conseguido en materia de restitución de derechos territoriales. Especialmente porque, siguiendo las consideraciones expuestas en el auto 373 de 2016, actualmente se cuenta con un trámite robusto y especial para proteger los derechos de los grupos étnicos. Además, la actuación de la Unidad de Restitución de Tierras es muestra de la manera en que sucesiva y gradualmente se están adoptando las acciones necesarias para cumplir con el enorme reto de restituir los territorios indígenas y afrodescendientes.

³⁸⁸ Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional*. (23/10/2015). Págs. 13-15.

³⁸⁹ Procuraduría General de la Nación. (20/10/2015). Pág. 2. BD-4572 y Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia*. (abril de 2015). Pág. 76.

³⁹⁰ Son los casos de los Consejos Comunitarios de Alsacia - Buenos Aires y Suarez (Cauca) y Cerro Teta - Buenos Aires (Cauca). Unidad para las Víctimas. *Informe de respuesta al auto 359 de 2015*. (17/09/2015). Pág. 43 y Anexo denominado “Orden 1 Anexo 1”, Anexo 9.

³⁹¹ Unidad para las Víctimas. *Informe de respuesta al auto 359 de 2015*. (17/09/2015). Pág. 40.

En tal sentido, es preocupante que a pesar de ser obligatoria la implementación de medidas como la ruta étnica, en casos en que la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo, así como en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos, en ningún caso han sido activadas. Incluso, en torno al desarrollo de proyectos económicos, el Gobierno Nacional ha desconocido esta situación y ha omitido responder formalmente a la solicitud realizada por esta Sala a través de su auto 359 de 2015³⁹². En contraste, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos reconoce, en su respuesta al citado auto, la ausencia de esta información y a su vez la importancia de la misma para la comprensión de los diagnósticos que dicha entidad realiza³⁹³.

En torno a esta problemática, la Defensoría ha denunciado un desconocimiento sistemático por parte del Gobierno Nacional a sus denuncias y reportes de riesgo³⁹⁴. Al efecto, considera que *“esta protección en la práctica es inoperante. La multiplicidad de actores que intervienen extienden en el tiempo el proceso y lo hacen nugatorio”*³⁹⁵. Como resultado de lo anterior, a pesar de las advertencias, la inoperancia de estos mecanismos se ha permitido que los desplazamientos y los despojos se hayan materializado (i.e. López de Micay³⁹⁶, Guapi y Timbiquí)³⁹⁷.

Por otra parte, es igualmente preocupante la persistencia de las condiciones de inseguridad material en muchos territorios objeto de solicitudes de restitución. A juicio de la Unidad de Restitución de Tierras, este panorama dificulta los avances y la presentación de nuevas demandas;³⁹⁸ los resultados parciales del trámite de restitución respecto del alto número de solicitudes, como lo han indicado los Órganos de Control y la sociedad civil;³⁹⁹ la demora en la

³⁹² Auto 359 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Órdenes 1, 5 y 10.

³⁹³ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. *Respuesta a Auto 359 de 2014*. Oficio N° A-2773/2015. (16/09/2015). Pág. 2.

³⁹⁴ Hasta septiembre de 2015 han sido reportados 193 documentos de advertencia y ninguna respuesta por parte del Ministerio del Interior al respecto. *“Frente a las advertencias del SAT hay que resaltar que no se ha dado cumplimiento por parte del Gobierno Nacional en lo relativo a la aplicación de la Ruta Étnica de Protección de los territorios colectivos constituidos o no, pero que son ocupados ancestralmente, tal como lo ordeno el Alto Tribunal”*. Defensoría del Pueblo. *Balance del proceso de formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico, en desarrollo de los autos de seguimiento de la sentencia T-025, No. 004 y 005 de 2009 y autos complementarios*. (abril de 2013). Pág. 78 y Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico*. (Febrero de 2014). Pág. 17-18.

³⁹⁵ Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 359 de 2015 (20/08/2015)*. (17/09/2015). Págs. 41-42.

³⁹⁶ Informe de Riesgo 017-10 e Informe de Riesgo de Inminencia 011-13.

³⁹⁷ Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo ha sido clara en advertir que *“[e]s necesario que las rutas de protección jurídica generen mecanismos prácticos de priorización, bien sea en restitución de tierras o en titulación. La protección jurídica es precaria ante las amenazas que se ciernen sobre los territorios. No es clara la coordinación entre mecanismos de protección, titulación y restitución”*. Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 359 de 2015 (20/08/2015)*. (17/09/2015). Pág. 41.

³⁹⁸ A lo que 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 los conflictos por posesión, ocupación o utilización de los territorios, entre otros aspectos. Ver: Informes presentados por CODHES, las organizaciones indígenas y afrocolombianas en respuesta a los autos 004 y 005 de 2009. Además, revisar los informes anuales presentados por la CSMDL entre el 2014-2016.

³⁹⁹ Así lo evidencian las cifras presentadas por la Unidad para la Restitución, que, a diciembre de 2015, ha reportado 153 casos en estudios preliminares; 12 caracterizaciones terminadas, 19 en elaboración, 15 en etapa judicial y 1 caso por admitir; 10 medidas cautelares en favor de las comunidades afrodescendientes y 11 en indígenas; 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), y 1 al Consejo Comunitario

elaboración de las caracterizaciones, tanto por la limitada capacidad administrativa, presupuestal y técnica de entidades con responsabilidades en la materia (Unidad de Restitución de Tierras, INCODER, IGAC), como por la complejidad de los casos;⁴⁰⁰ la intervención desarticulada entre la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas, 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 los artículos 139 y 105 de los Decretos 4633 y 4635 de 2011, respectivamente;⁴⁰¹. En tal virtud, surge la necesidad de activar efectivamente las medidas de prevención y protección hasta que se adopte una decisión final, de orden judicial, en el trámite de restitución,

(ii) Finalmente, la Corte Constitucional también indicó que *“las prácticas inconstitucionales se presentan incluso cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos, pero cuyas medidas no son adecuadas en tanto acarrear la tergiversación de los instrumentos constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales ya sea de las personas a las que están dirigidas o de terceros”*⁴⁰². Situación que se presenta en el caso de las comunidades negras.

Así se ha podido evidenciar puesto que, el Ministerio del Interior con la finalidad de implementar la ruta de protección señalada en las órdenes 5 y 6 de los autos 005 de 2009 y 073 de 2014, redujo el contenido fijado jurisprudencialmente. Tampoco armonizó el procedimiento y sus resultados con el conjunto de medidas dispuestas para el trámite de restitución, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4635 de 2011. Lo que implicó que la respuesta estatal afectara el goce efectivo de los derechos territoriales de las personas que en el trámite de la ruta de protección no se cubriera, a través de la adopción de las medidas, con el conjunto amplio de afectaciones territoriales.

Aunque la Corte Constitucional valora positivamente la reciente emisión de resoluciones de protección por parte del Ministerio del Interior,⁴⁰³ la inscripción de algunos casos en las Oficinas de Instrumentos Públicos y, el tratamiento preferencial de éstos en los procesos de titulación que estuvieron a cargo del INCODER,⁴⁰⁴ la falta de articulación con el proceso de restitución fijado a partir

Renacer Negro, en Cauca. Unidad para la Restitución de Tierras. *Informe de Gestión del año 2015*. (enero de 2016). Págs. 24-38.

⁴⁰⁰ Estas solicitudes se han caracterizado por difíciles condiciones geográficas; traslape territorial; escasa formalización de los territorios; presencia en ellos 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. // Contraloría General de la República. *Informe auto 28 de abril de 2014*. Pág. 36. // CSMDL. 4º *Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág.20.

⁴⁰¹ Inclusive, esta desarticulación se ha advertido con las órdenes de la Corte emitidas en los autos 004 y 005 de 2009. Ver: Auto 073 de 2014 MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰² Auto 373 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴⁰³ Resoluciones Ruta Étnica No. 1840 del 15 de noviembre de 2013; 151 y 152 del 11 de diciembre de 2013; 066, 067, 068, 069, 070, 071, 072, 073, 074, 075, 076, 077 y 078 del 11 de noviembre de 2014; 321, 322, 323 y 324 del 31 de agosto de 2015.

⁴⁰⁴ Ministerio del Interior, *Informe auto 073 de 2014*, pág. 4.

del Decreto 4635 de 2011 (arts. 107 y subsiguientes) sigue sin garantizar el contenido señalado en el auto 005 de 2009.⁴⁰⁵ Es decir, que su falta de armonización con el conjunto de medidas fijadas en el trámite de restitución han impedido avanzar en la protección frente a vulneraciones o amenazas de los derechos territoriales “(a) en situaciones de desplazamiento masivo, (b) cuando la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como (c) en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales”,⁴⁰⁶ que era el contenido de tal ruta para la Corte.

Estas resoluciones, emitidas por el Ministerio del Interior, si bien identifican un conjunto amplio de las afectaciones territoriales causadas por los actos o violaciones vinculadas al conflicto armado y sus factores subyacentes y transversales, no todas pueden ser cubiertas por dicha ruta, en razón de la reducción de su contenido, señalado por el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas a esta Corporación.⁴⁰⁷ Adicionalmente, el Ministerio señaló que examinaría “la información contenida en la solicitud para que se haga el estudio previo de las afectaciones de derechos territoriales, con el fin de solicitar las acciones preferentes de protección a las entidades competentes”, no obstante, lo cierto es que tal articulación frente al contenido exigido en el auto 005 de 2009 no es clara, ni se ha puesto en marcha.⁴⁰⁸

Este panorama se agrava como consecuencia de la transición del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA– entre el INCODER y la Unidad para la Restitución de Tierras, pues el Ministerio del Interior ha estancado la implementación de esta medida,⁴⁰⁹ sin adoptar –en virtud de su función de coordinación– acciones de contingencia para tales propósitos como lo son, avanzar en el registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de aquellas medidas que ya se encuentran en el citado registro (i.e. C.C. Guayabal, Cuenca Rio Cauca y Microcuenca del Rio Teta Mazamorrero o Cerro Teta).⁴¹⁰

⁴⁰⁵ CGR, Informe auto 094 de 2015, pág.8 // PGN. Informe auto 094 de 2015, pág. 5 // INCODER, Informe auto 026 de 2013, pág. 34.

⁴⁰⁵ PGN, Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia, pág. 76.

⁴⁰⁵ Contraloría General de la República, Informe auto 359 de 2015, Octubre 2015, págs. 13-15.

⁴⁰⁶ Auto 073 de 2014 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴⁰⁷ Al respecto, el Gobierno Nacional manifestó que “al existir en la actualidad un marco jurídico para la víctimas y otras órdenes de la H. Corte Constitucional es importante redefinir el alcance original de la Ruta Étnica de protección en el sentido de delimitarlo y enfocarlo exclusivamente al deber estatal de **prevención** de violaciones de derechos humanos relacionadas con el territorio”, por esta razón, de acuerdo al Ministerio del Interior, la Ruta Étnica de Protección consiste en “una protección formal de los territorios, a través de anotación en los folios de matrícula inmobiliaria con fines de protección y publicitarios e ingreso en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a causa de la violencia – RUPTA”, que no obstante, busca articularla a las entidades “con el fin de generar rutas claras e integradas de protección, titulación y acciones urgentes de prevención de violaciones de derechos territoriales”. Ministerio del Interior. Informe de respuesta al auto 073 de 2014 (Julio de 2014), págs. 4-5.

⁴⁰⁸ Unidad para las Víctimas. Informe auto 438 de 2016. (04/102016). Pág. 58 // Gobierno Nacional. Informe auto 359 de 2015. (Marzo de 2016). Pág. 27.

⁴⁰⁹ Unidad para las Víctimas. Informe auto 438 de 2016. (04/102016). Pág. 70.

⁴¹⁰ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Pág. 43 y Anexo denominado “Orden 1 Anexo 1”, Anexo 9.

Así, aunque esta Sala Especial comparte la consideración de la Unidad de Restitución de Tierras respecto del deber de articular las rutas “tanto para el ejercicio interno que cumple la URT ahora con su nueva competencia del RUPTA” y, de esta manera, “se pueda efectivamente integrarlas en un sólo sistema, en un sólo procedimiento respetando los diferentes derechos vinculados y las responsabilidades de otras instituciones, convocando y coordinando con estas y las víctimas las acciones en materia de protección y de restitución de tierras,” en la actualidad, hay un incumplimiento de las órdenes 5 y 6 de los autos 005 de 2009 y 073 de 2014, respectivamente⁴¹¹.

Acápite adicional: persistencia de la exclusión estructural que afronta la población afrodescendiente

En el citado auto 005 de 2009 esta Corporación analizó las condiciones en que se encontraban aquellos municipios habitados predominantemente por afrodescendientes y observó que esta población constituye uno de los sectores sociales con mayor vulnerabilidad en el país, dado que presenta mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI: 80%), mayores tasas de pobreza crítica (60%) y una esperanza de vida de tan sólo 55 años. A partir de lo anterior, advirtió que la situación de marginación y exclusión social a la cual ha sido sometida la población afrodescendiente, se constituye como un factor que incide en su desplazamiento y provoca que se agrave su situación de riesgo⁴¹². Sin embargo, a pesar de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional, esta situación se encuentra vigente y actualmente, la población afrodescendiente debe enfrentarse a un contexto de exclusión estructural frente al desplazamiento forzado, quedando expuesta a una situación de vulnerabilidad mayor, que poco o nada ha mejorado en comparación con años anteriores⁴¹³.

En efecto, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2015, realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE–, el total nacional de acceso a servicios públicos arrojó que el 99% de la población tiene acceso a energía eléctrica, el 62,5% a gas natural, el 89,9% a servicio de acueducto, el 77,0% a alcantarillado, el 82,3% a recolección de basuras y el 32,6% al servicio de telefonía, mientras que en el caso de la región

⁴¹¹ CSMDL. 4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Pág. 22.
⁴¹² Posteriormente, al evaluar, la situación de riesgo frente al desplazamiento forzado y al contexto de violencia en que permanecen las comunidades afrodescendientes del pacífico nariñense, esta Sala documentó no sólo la persistencia de esta situación, sino que además, encontró índices de NBI muy superiores al promedio nacional e incluso departamental (Barbacoas: 73,8%; El Charco: 81%; La Tola: 91,4%; Magüi Payán: 82,5%; Mosquera: 84,3%; Olaya Herrera: 65,5%; Francisco Pizarro: 71,3%; Roberto Payán: 72,9%; Iscuandé: 100%, y Tumaco: 48,70%). Además, esta población presentó igualmente, niveles de analfabetismo, índices de insuficiencia alimentaria y porcentajes acerca de la línea de indigencia, mayores al resto de la población nariñense (Auto 073 de 2014).

⁴¹³

ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA DANE					
REGIÓN PACIFICA		2008		2015	
		Cabecera	Rural	Cabecera	Rural
Servicios Públicos Domiciliarios	Energía Eléctrica	96,0%	88,0%	98,1%	94,3%
	Gas Natural	34,5%	1,3%	48,0%	7,6%
	Acueducto	89,1%	75,5%	90,6%	76,2%
	Alcantarillado	70,2%	21,3%	71,3%	19,5%
	Recolección de basura	75,0%	21,6%	76,5%	25,2%
	Telefonía Fija	37,6%	4,0%	24,4%	1,2%
Sistema de Seguridad Social en Salud	Contributivo	45,2%	14,4%	41,2%	13,8%
	Subsidiado	54,6%	84,8%	58,6%	86,1%

pacífica (que para este caso agrupa los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño) las cifras son significativamente menores⁴¹⁴, y sin embargo, se tornan considerablemente gravosas al compararlas con los sectores rurales de estos departamentos, donde se encuentran los territorios colectivos y ancestrales de la comunidades afrocolombianas, pues según las cifras oficiales, sólo el 94,4 % de las personas que no viven en las cabeceras municipales tienen acceso a energía eléctrica, el 1,2 % a gas natural, el 75,7% a acueducto, el 12,2% a alcantarillado, el 13,7% a servicio de recolección de basuras y el 0,2% a telefonía fija⁴¹⁵.

Igualmente, según datos recogidos por el DANE relacionados con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se estableció que a nivel nacional, el 50,6% y el 49,2% de la población, pertenece a los regímenes contributivos y subsidiados respectivamente, mientras que en la región pacífica los porcentajes corresponden al 18,7% y 81,1%. Situación que se torna más diferencial en el caso del sector rural, dado que sólo el 6,5% de sus habitantes se encuentra en el régimen contributivo, frente a un 93,4% que hace parte del régimen subsidiado⁴¹⁶. Reflejo de lo anterior, la región del pacífico reporta una tasa de mortalidad infantil casi del doble al promedio nacional⁴¹⁷. Del mismo modo, la exclusión social que enfrenta la población afrocolombiana, se hace tangible en materias como educación, vivienda⁴¹⁸ y necesidades básicas insatisfechas, donde incluso el departamento del Chocó, cuya población es mayoritariamente afrodescendiente, presenta el mayor porcentaje a nivel nacional con un 79,19% de NBI⁴¹⁹.

⁴¹⁴ Sólo el 96,8% de la población tiene acceso a energía eléctrica, el 11,6% a gas natural, el 82,7% a servicio de acueducto, el 45,2% a alcantarillado, el 53,6% a recolección de basuras y solo el 7,4% a servicio de telefonía fija. Por su parte, Buenaventura registra un 98,6% en acceso a energía eléctrica, 58,5% en gas natural, un 93,3% en acueducto, 70,7% en alcantarillado, 90,7% en recolección de basuras y un 18,1% en servicio de telefonía fija. En cuanto a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en esta ciudad se presentó un 36,8% de la población en régimen contributivo y un 63,0% en subsidiado.

⁴¹⁵ DANE. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Cuadro 3. (2015). Visible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv/87-sociales/calidad-de-vida/6508-encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2015>

⁴¹⁶ DANE. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Cuadro 23. (2015) visible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv/87-sociales/calidad-de-vida/6508-encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2015>

⁴¹⁷ La TMI nacional reportada por el DANE es de 17.25, frente a un 28.88, del promedio de los departamentos del Chocó, Cauca y Nariño. Asimismo, por parte del Valle del Cauca, Buenaventura reporta una tasa de 27.62. DANE. Estimaciones Tasa de Mortalidad Infantil nacional, departamental y municipal, período 2005 -2013. Visible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-registros-vitales/nacimientos-y-defunciones/nacimientos-y-defunciones>.

⁴¹⁸ Puntualmente, con relación a las tasas de analfabetismo y cobertura en educación media, esta región cuenta con índices del 17,8% y 18,5%, respectivamente, frente al 6,7% y 40,2%, reportados por la franja andina del pacífico colombiano. De igual forma, en materia de vivienda, se reportaron fuertes rezagos en aquellos municipios ubicados en zonas fronterizas con relación a la misma región (58% contra 28%). Donde se destacó, a Juradó, Riosucio, Tumaco y Unguía, los cuales presentan déficits superiores al 70%. Sobre el particular, se debe tener en cuenta que los mismos tienen una presencia importante de población afrocolombiana (28,65%, 79,38%, 79,75% y 57,90%). Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. (2015). Pág. 594 y Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 005 de enero de 2009*. (03/12/2015). Anexo 2.

⁴¹⁹ En el departamento del Chocó el 82,12% de la población es afrocolombiana. Asimismo, en aquellos municipios cuyos habitantes son en su mayoría población afrodescendiente, en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Antioquia, se presentan las siguientes tasas de NBI: Suarez 59,51%, Miranda 50,28%, Caloto 48,94%, Patía 34,39%, Buenos Aires 57,89%, Timbiquí 73,19%, López de Micay 44,81%, Guapi 87,42%, Padilla 22,17%, Villa Rica 30,66% y Puerto Tejada 18,05% (Cauca); Buenaventura reporta un 35,85%, Jamundí 15,63% y Candelaria 74,22. Por su parte, en el departamento de Antioquia se encuentran San Juan de Urabá, Turbo, Girardota, Necoclí, La Pintada y Vigía del Fuerte con índices de 75,86%, 7,67%, 15,43%, 77,80, 32,83

A su vez, el Departamento Nacional de Planeación en su *documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”*, señaló que la región del pacífico colombiano (conformada por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca), presenta niveles altos de pobreza respecto del promedio nacional. Concretamente, explicó que el departamento del Chocó es el más pobre del país, “*en términos de ingreso, con una incidencia de 63,1%, seguido en la región por Cauca con 58,4%, Nariño con 47,6% y Valle del Cauca con 27,2%*” y concluyó que esta situación resulta más crítica en las zonas rurales⁴²⁰. Este diagnóstico ha sido ratificado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, en su documento 3847 del 3 de noviembre de 2015, acerca del “*Plan Todos Somos PAZcífico*”.

Conforme con lo mencionado, se identifica que en aquellas zonas donde habitan los pueblos afrodescendientes, es donde se presenta en mayor medida una situación de marginalidad frente a la satisfacción en los servicios básicos determinantes de la calidad de vida de las personas que, a 2015, es aún muy precario y ampliamente diferencial en cuanto al acceso del resto de la población nacional, a pesar del potencial de riqueza que ha sido explotada por diferentes actores.

Este panorama, en consecuencia, permite evidenciar “*un círculo vicioso a partir del cual, la población afrocolombiana, por encontrarse en una situación de marginación y exclusión estructural, enfrenta un riesgo mayor frente al desplazamiento forzado, el cual tiene un impacto agravado sobre el goce efectivo de sus derechos. Pero, además, con el desplazamiento, esa condición de exclusión se profundiza y el desamparo de la población afrodescendiente se hace más agudo*”⁴²¹. En tal sentido, si bien es importante resaltar los esfuerzos adelantados en virtud de diferentes políticas públicas que se han formulado, tales como los documentos CONPES 2589, 3192, 3310, 3410, 3491, 3553, 3660 y 3847 en favor de la población afrodescendiente⁴²², esta Sala no observa cambios o avances significativos en las condiciones de vida que afrontan estos

y 68,35%. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Colombia una Nación Multicultural. Su diversidad étnica*. (Mayo de 2007). Págs. 38-39 y Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a 31 de Diciembre de 2011*. (2011). Adicionalmente, se debe aclarar que Vigía del Fuerte cuenta con un porcentaje de 47,54% de afrocolombianos, sin embargo debido a su alto porcentaje de población negra, así como al hecho de tener comunidades negras con territorios colectivos, se ha decidido incluir.

⁴²⁰ Específicamente, manifestó que en “*la zona rural el panorama refleja una situación más crítica; por ejemplo, 96% de los hogares rurales del Chocó son pobres, conforme al IPM. Los municipios de Argelia en el Cauca, y Atrato, Medio Atrato, Bagadó, Nóvita, Bojayá en el Chocó y El Charco en Nariño, presentan niveles de pobreza rural que superan el 99% (...). Esta situación hace evidente que la situación de pobreza de los habitantes del Pacífico, especialmente de aquellos asentados en el litoral, constituye una de las problemáticas más críticas de la región*”. Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. (2015). Pág. 593.

⁴²¹ Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴²² Plan Pacífico (CONPES 2589 de 1992); Plan Colombia: alternativas energéticas en el Pacífico, la Orinoquía y la Amazonía (CONPES 3192 de 2002); Política de Acción Afirmativa para la población negra o Afrocolombiana. (CONPES 3310 de 2004); Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura. (CONPES 3410 de 2006); Política de Estado para el Pacífico Colombiano. (CONPES 3491 de 2007); Política de Promoción Social y Económica para el departamento de Chocó (CONPES 3553 de 2008); Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. (CONPES 3660 de 2010); Plan Todos Somos PAZcífico. (CONPES 3847 de 2015), entre otros.

pueblos, menos aún de la población que ha sido desplazada⁴²³. Es claro que este contexto complejiza el proceso de restablecimiento de los derechos de las comunidades negras y perpetúa la vulneración masiva y sistemática de sus derechos⁴²⁴.

⁴²³ Por ejemplo, en el caso del Chocó, la Defensoría del Pueblo constató que en “*el año 2013 la pobreza monetaria en el Chocó, la más alta de Colombia, era de 63.1. Y en el 2014 aumentó a 65.9, empeorando 2.8 puntos, lo que quiere decir que en un año 14 mil chocoanos más entraron en el nivel de pobreza monetaria. Es de anotar que la mayoría de las personas que se encuentran en esta situación de empobrecimiento, son víctimas de desplazamiento forzado*” (Énfasis de la Sala). Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 64. (29/09/2014).

⁴²⁴ Al respecto, esta Sala preguntó al Gobierno Nacional acerca de las medidas adoptadas en el marco del “Plan de Acción Integral Buenaventura”, la “Gerencia Social de Buenaventura” y el “Plan Todos Somos Pacífico” y, si bien se destacan las importantes labores adelantadas por el gobierno, es importante tener en cuenta que, frente a los primeros, sólo cerca del 50% de los compromisos adquiridos por el ejecutivo (116 de 228), han sido “atendidos o depurados”, mientras que frente al último, el ejecutivo sólo se limitó a presentar un listado de acciones sin describir las medidas específicas que adelanta, además, tampoco describe el componente presupuestal que respalda el plan, ni da cuenta del grado de implementación de las medidas.