

Referencia: Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009.

Magistrada Ponente:  
GLORIA STELLA ORTIZ  
DELGADO

Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 del 2004, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, adopta la presente providencia con fundamento en las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

#### ***Evaluación de la superación del ECI respecto de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes***

1. En el auto 373 de 2016 la Sala Especial evaluó (i) la superación o permanencia del ECI en cada componente de la política pública dirigida a la población desplazada; (ii) para lo cual se precisaron los umbrales que se deben satisfacer en cada caso; (iii) el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales emitidas; y definió, en consecuencia, (iv) cuando el juez constitucional debía intervenir. Para realizar esta evaluación analizó los diferentes informes allegados por el Gobierno Nacional, los Órganos de Control, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y la Población Desplazada, entre otros; las mediciones del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, presentadas por la Unidad para las Víctimas y la Contraloría General de la República<sup>1</sup> y debatidas en el marco de la audiencia pública celebrada el 14 septiembre de 2015; y en otros casos, cuando esa medición no era posible

---

<sup>1</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe del Gobierno Nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, Bogotá, 14 de diciembre de 2014. Contraloría General de la República, *Primera encuesta nacional de víctimas. Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*, Bogotá, 16 de enero de 2015.

porque la información, a efectos de realizar el ejercicio comparativo, no se encontraba disponible, se señalaron unos criterios provisionales

Igualmente, por disposición de la Sala se realizaron diferentes visitas a los territorios para observar el estado de algunas de las problemáticas que afectaban a la población desplazada en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba y Norte de Santander; se realizaron ejercicios de diagnóstico del estado actual de cada componente de la política pública, los cuales quedaron recogidos en los autos de solicitud de información proferidos a lo largo del 2015<sup>2</sup> y, con la documentación allegada en virtud de dichas providencias, se consolidaron las temáticas principales sobre las cuales la Sala se pronunció en el referido auto.

Adicionalmente, en esa providencia la Sala Especial recordó que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes son “*grupos en los que no sólo ‘se manifiesta la continuidad del ECI’ sino en los que este último se expresa de manera más ‘crítica, alarmante y apremiantemente’*”; razón por la cual reafirmó que, “*por mandato de la Carta Política, la superación del ECI implica una solución estatal inmediata, decidida y efectiva ‘que amerita medidas específicas de resolución’ a favor de estos grupos poblacionales, atendiendo al impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado provoca en tales casos*”. Asimismo, reiteró que desde el auto 008 de 2009, se estableció que “*la demostración de la conducencia de las políticas públicas implementadas para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, comprende no sólo su orientación de manera racional, adecuando así la capacidad técnica y presupuestal a las obligaciones asumidas por el Estado, sino la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad, tal como ya se había definido en la sentencia T-025 de 2004*”<sup>3</sup>.

2. No obstante, el auto 373 de 2016 no incorporó un análisis étnicamente diferenciado, teniendo en cuenta, en primer lugar, que el enfoque diferencial étnico, si bien cuenta con algunos indicadores de goce efectivo, adoptados en el 2008 a través del auto 116 y reajustados en 2013, ni el Gobierno Nacional ni la Contraloría General de la República los integraron en sus mediciones<sup>4</sup>. En segundo lugar, como lo ha resaltado la Defensoría del Pueblo, las encuestas no incorporaron en sus mediciones los enfoques diferenciales de forma que su resultado “*permitiera identificar impactos adicionales a los grupos vulnerables identificados por la Corte Constitucional: mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afro y personas con discapacidad (...), lo*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, autos 10 y 321 (prevención y protección), 94 y 252 (protección y restitución de tierras), 96 (participación), 97 (educación), 160 y 162 (vivienda urbana y rural), 201, 202, 253 y 394 (retornos y reubicaciones), 205 (ayuda humanitaria) y 395 (generación de ingresos).

<sup>3</sup> Auto 373 de 2016, Consideración. 1.3, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, énfasis agregado.

<sup>4</sup> Cfr. UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, (Diciembre de 2014) y CGR. Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013. Construcción de la Línea Base para el Seguimiento Y el Monitoreo al Cumplimiento de La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia, (Enero de 2015).

*cual pudo haber invisibilizado sus carencias particulares*”. En tercer lugar, estas mediciones fueron “*realizadas únicamente en cascos urbanos, dejando por fuera a la población desplazada que se encuentra viviendo en zonas rurales del país*”, tales como la población en sus territorios colectivos o ancestrales<sup>5</sup>. Y, en cuarto lugar, porque, como lo han advertido la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado y la Unidad para las Víctimas, “*en la actualidad no se cuenta con todos los indicadores, ni con todas las fuentes de información necesarias para realizar de manera completa tal ejercicio de valoración*”<sup>6</sup>.

**3.** Con relación a este último aspecto, es preciso advertir que la Corte Constitucional desde la misma sentencia T-025 de 2004 “*señaló la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación como uno de los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada*”<sup>7</sup>. A pesar de ello, y de las diferentes órdenes dictadas por esta Corporación para superar este vacío<sup>8</sup>, actualmente no existe una batería de indicadores completa que permita evaluar el cumplimiento y la continuidad de la política pública dispuesta para proteger los derechos de pueblos étnicos ni detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación con el fin de adoptar decisiones encaminadas a superar dichas fallas.

Como consecuencia de lo anterior, en estado actual de cosas no es posible definir umbrales de cumplimiento y de superación de falencias en la política pública para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes desplazados o en riesgo de estarlo. En tal sentido, como lo señaló la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la construcción de estos parámetros no depende exclusivamente del tipo de derecho que se evalúe (título jurídico, alcance y razón de ser), sino que además requiere ser construido con los indicadores del goce efectivo de derechos e incluso, con los indicadores complementarios o sectoriales cuando así se requiera<sup>9</sup>.

Adicionalmente, como se verá en la parte final de la presente providencia, el componente de registro presenta diferentes obstáculos en el acceso al mismo, como en su trámite y la disponibilidad en línea de la información contenida en los diferentes sistemas necesarios para la caracterización de la población indígena o afrodescendiente desplazada.

Así las cosas, esta Sala Especial ordenará al Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director del Departamento Nacional de Planeación que, con la participación de los organismos de control y la Comisión de Seguimiento a

---

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de la Defensoría del Pueblo, desarrollado en el marco del cuestionario formulado en el Auto 298 de 2015 de la Corte Constitucional*. (11 de septiembre de 2015). Pág. 13.

<sup>6</sup> Auto 373 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Consideración 1.3.

<sup>7</sup> Sentencia T-025 de 2004. Fundamento jurídico 6.3.1.

<sup>8</sup> Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 266 de 2006, 118 de 2008 y 373 de 2016.

<sup>9</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado. *Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI y criterios para una eventual declaratoria de superación parcial y condicionada del ECI*. (19 de Octubre de 2015). Pág. 61.

la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (i) analicen si actualmente los sistemas de información utilizados para capturar información sobre la población desplazada y caracterizarla, cuentan con variables o identificadores lo suficientemente robustos para diseñar indicadores relacionados con el goce efectivo de derechos de los pueblos étnicos; y (ii) realicen un análisis de la suficiencia, pertinencia y adecuación de los indicadores étnicos existentes y consoliden una batería de indicadores a medir por parte de la Unidad para las Víctimas y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas; (iii) que permita evaluar los avances, estancamientos y retrocesos de la respuesta estatal respecto al goce efectivo de los derechos territoriales, a la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

4. Ahora, si bien es cierto que se hace necesario formular y reajustar algunos indicadores<sup>10</sup>, y efectuar una medición confiable de los mismos, para adelantar la evaluación del ECI, como quiera que la carga de demostrar el avance en su superación es del Gobierno Nacional<sup>11</sup>, ello no impide que la Sala Especial pueda verificar si las personas desplazadas étnicamente diferenciadas, en este caso indígenas y afrodescendientes, gozan efectivamente de sus derechos, se avanza en esa dirección o si por el contrario, continúan en grave situación de vulnerabilidad. Así pues, esta Corporación ha manifestado en diferentes providencias que *“la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control, ACNUR y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para adoptar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos”*<sup>12</sup>.

5. Conforme con lo señalado, pese a que no se advierte aún un conjunto de indicadores consolidado (pertinentes, suficientes y adecuados), que hayan sido sometidos a ejercicios de medición; y a que aún no es posible determinar cuál ha de ser la metodología adecuada para evaluar cuándo se entiende por superado el ECI en el caso de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, y también para orientar a las autoridades sobre el impacto de sus acciones y la dirección que éstas deben seguir, esta Sala Especial procederá, a partir de la información aportada por los diferentes actores del proceso de seguimiento, a *evaluar la superación Estado de Cosas Inconstitucional frente a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes*.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, en el auto 005 de 2009 se ordenó al Gobierno Nacional, a través del Director de Acción Social (hoy, Director de la Unidad para las Víctimas), incluir *“sistemas de seguimiento y evaluación permanentes para medir el avance en el goce efectivo de los derechos de la población afrocolombiana desplazada y/o confinada”*, en el Plan Integral de Prevención, Protección y Atención. En el mismo sentido, el auto 004 de 2009 ordenó implementar indicadores *“de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos de la etnia respectiva”*, en cada uno de los Planes de Salvaguarda Étnica a formular.

<sup>11</sup> Lo anterior fue reiterado en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006 y 266 de 2006, entre otros.

<sup>12</sup> Autos 218 de 2006, 233 de 2007 y 115 A de 2012.

6. Al respecto, es el mismo Gobierno quien reconoce la persistencia del ECI frente a los derechos de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas. De acuerdo con las solicitudes elevadas en 2015 a la Corte, en torno a declarar superado el ECI en algunos componentes<sup>13</sup>, avances importantes en otros<sup>14</sup>, y una última categoría de sólo “avances”, para el caso de los enfoques diferenciales, dentro de la cual se pidió puntualmente que “reconozca avances en la política dirigida hacia los grupos de enfoques (...) étnicos afros e indígenas”<sup>15</sup>. En ese sentido, la Corte Constitucional encuentra que ciertamente los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 representan un avance importante en la garantía de los componentes de asistencia humanitaria, prevención y protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales de la población étnica que ha sido afectada por el conflicto armado, en la medida en que estas disposiciones establecen medidas de carácter especial y diferenciado que están en consonancia con los preceptos que esta Corte ha desarrollado y exigido a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

No obstante, esta Corte coincide con el Gobierno, en que todavía no se han corregido las falencias identificadas por el seguimiento a dicha sentencia, ni conseguido la satisfacción de los derechos de la población indígena y afrodescendiente desplazada forzosamente, razón por la cual aún no están dadas las condiciones para entender superado el Estado de Cosas Inconstitucional frente a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>16</sup>, pues pese a los requerimientos puntuales que se hicieron a través de los autos 004 y 005 de 2009 para la protección de esta población, de acuerdo con lo expuesto en los documentos y demás instrumentos de análisis, las comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas de Colombia siguen sin ser tratados como sujetos de especial protección constitucional<sup>17</sup>, afrontan riesgos frente a su vida, integridad y patrimonio cultural, a causa de la violencia generalizada y el conflicto armado interno, pues han sido víctimas de gravísimas violaciones a sus derechos fundamentales individuales y colectivos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en su desplazamiento forzado individual y/o colectivo.

---

<sup>13</sup> Gobierno Nacional-UARIV, *informe presentado en agosto de 2015, para atender los requerimientos del auto 298 del mismo año*. Registro, participación, salud, educación, coordinación, presupuesto y capacidad institucional.

<sup>14</sup> Gobierno Nacional-UARIV, *informe presentado en agosto de 2015, para atender los requerimientos del auto 298 del mismo año*. Protección y prevención, vivienda urbana, verdad, restitución de tierras, ayuda humanitaria, retornos y reubicaciones, generación de ingresos, identificación y seguridad alimentaria.

<sup>15</sup> Gobierno Nacional-UARIV, *informe presentado en agosto de 2015, para atender los requerimientos del auto 298 del mismo año*. Pág. 77.

<sup>16</sup> Gobierno Nacional-UARIV, *informe presentado en agosto de 2015, para atender los requerimientos del auto 298 del mismo año*. Pág. 70.

<sup>17</sup> Pues la población que se desplaza se ve obligada a “abandonar sus hogares, pertenencias, lugares habituales de trabajo, entorno social, y en muchos casos sus saberes, en fin, su proyecto de vida”, debido a lo anterior, se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, razón por la cual es un sujeto de especial protección constitucional.”(Corte Constitucional, Auto 119/13, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) “lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social”. Corte Constitucional, Sentencias T-563/05 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1075/08 (M.P. Clara Inés Vargas).

7. Puntualmente, la inobservancia del enfoque étnico en el marco del desplazamiento forzado se concentra en la expedición de normas, lineamientos de política pública y documentos formales que no logran repercutir, con la suficiente efectividad, en las situaciones de riesgo y las afectaciones diferenciales de sufren las comunidades étnicas. Así, los contextos de violencia al interior de los territorios indígenas y afrodescendientes continúan potenciando múltiples y continuados casos de desplazamiento forzado y restricciones a la movilidad; sumados a la incapacidad institucional para revertir las afectaciones nocivas y diferenciales que generó el desarraigo y la inadecuada atención en espacios urbanos. Atendiendo además al nivel de cumplimiento bajo de las diversas órdenes emitidas y a la persistencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales. En consecuencia, esta Sala Especial procederá a **declarar que el Estado de Cosas Inconstitucional frente a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes, persiste.**

*Nivel de cumplimiento de las órdenes dictadas en los autos 004 y 005 de 2009, en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004*

8. A través del citado auto 373 de 2016, la Corte Constitucional definió los parámetros para evaluar el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas en el marco de la sentencia T-025 de 2004, así como los criterios para considerar superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública<sup>18</sup>. En consecuencia, y siguiendo estos criterios, la Sala Especial considera que el nivel de cumplimiento de las órdenes encaminadas a atender y proteger a las comunidades y pueblos indígenas y afrocolombianos que han sido desplazados o están en riesgo, es **bajo**, toda vez que se advierten *deficientes planes, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados*<sup>19</sup>. Como quiera que (i) la respuesta gubernamental no ha logrado desactivar ni mitigar los riesgos que afrontan los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes en sus territorios, ni atender de manera idónea a esta población, una vez se ha producido el desplazamiento, (ii) desconociendo, además, el enfoque diferencial étnico en dichas acciones.

---

<sup>18</sup> “(iv) *Determinación del nivel de cumplimiento (...)* (1) El nivel de cumplimiento **alto**, implica que los parámetros evidencien la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que éstos efectivamente se darán. (2) El nivel de cumplimiento **medio**, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. (3) El nivel de cumplimiento **bajo**, que los parámetros revelen deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán. (4) **El incumplimiento** supone que los parámetros revelen que no se cuenta con planes e instituciones al menos deficientes, que no se haya adelantado prácticamente ninguna acción de las planeadas, o que no se hayan alcanzado mejoras en la realización progresiva del goce efectivo derecho fundamental, o que se tenga indicios ciertos de que eso será así. Por supuesto, en esta categoría estarían aquellos casos en los que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanza, o avanzó insignificadamente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho”. Sentencia T-388 de 2013. M.S. María Victoria Calle Correa. Cfr. Consideración 1.4. del auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>19</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el auto 373 de 2016, fundamento jurídico 1.4.

8.1. En primer lugar, como se observa en los diagnósticos fácticos que se expondrán más adelante (*infra*), los riesgos y afectaciones identificados desde el 2009, no sólo continúan, sino que, en diferentes casos, se han agravado, especialmente en aquellas comunidades donde se han presentado crisis humanitarias recurrentes<sup>20</sup>. De igual forma, esta Sala constata que estos grupos étnicos se encuentran en especial condición de riesgo frente a nuevos desplazamientos, producto de la violencia generalizada, el conflicto armado y de sus factores asociados. Lo anterior, en consecuencia, ha elevado los peligros que se ciernen sobre su vida e integridad física y sobre su patrimonio cultural.

8.2. En segundo lugar, en torno al desconocimiento del enfoque diferencial en la respuesta gubernamental, esta Sala resalta que el mismo ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en sus providencias (i.e. autos 004 y 005 de 2009) y lo ha relacionado con (i) los *riesgos específicos* del desplazamiento forzado, los cuales impactaban su existencia física y cultural como grupos poblacionales minoritarios; (ii) las *causas que subyacen* a estas situaciones de riesgo, las cuales tienen que ver, como lo señaló la Corte, con las persecuciones y formas de discriminación que, desde el pasado, han existido sobre las comunidades étnicas, y que en el marco del conflicto armado, operan como causantes de su desplazamiento; y (iii) la necesidad de mitigar las *afectaciones* específicas que trae para estos sujetos el desarraigo. Afectaciones éstas, que dan cuenta de situaciones o circunstancias particulares derivadas del desplazamiento, así como del tiempo transcurrido a partir de la ocurrencia de los hechos y, especialmente, de las transformaciones de las que son objeto por la prolongada condición de vulnerabilidad. En ese orden de ideas, esta Corporación también buscó que (iv) la política pública asegurara un tratamiento adecuado respecto de las *necesidades* específicas de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, ya sea dirigida a eliminar las barreras de discriminación, relacionadas con sus características culturales o ubicación geográfica, o tratamientos inequitativos. No obstante, contrario a lo anterior, esta Sala Especial encuentra que el enfoque diferencial étnico en el marco del desplazamiento forzado, se ha concentrado en la expedición de normas, lineamientos de política pública y documentos formales que no logran repercutir, con la suficiente efectividad, en las situaciones de riesgo y las afectaciones diferenciales que sufren las comunidades étnicas<sup>21</sup>.

**9.** A estas conclusiones ha podido llegar la Sala Especial de Seguimiento, al analizar la política pública y las acciones gubernamentales a la luz de tres derechos étnicos (identidad cultural, autonomía y territorio), así como frente al

---

<sup>20</sup> Cfr. Auto 004 de 2009, págs. 4-20; auto 005 de 2009, consideraciones IV y V y; auto 073 de 2014, consideraciones. II.B. y II.C.

<sup>21</sup> 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 redonda en acciones contingentes*”. Unidad para las Víctimas. “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”. (17/09/2015). Págs. 80-82 y 213-215.

registro. Sobre este particular, estos derechos se tomaron en cuenta por haber sido tutelados reiteradamente por esta Corporación en sus decisiones y ser aquellos sobre los cuales el conflicto armado y el desplazamiento forzado, se han manifestado con mayor intensidad<sup>22</sup>; mientras que, frente al registro, en la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación resaltó que hace parte de los derechos básicos que tiene la población desplazada<sup>23</sup>, pues permite el acceso a la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación, propendiendo porque su diseño e implementación se hagan a partir de sus necesidades.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso advertir que a pesar de la gravedad de la emergencia que afrontan los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, el Gobierno Nacional continúa sin aportar información atinente a la caracterización de la población étnica, especialmente de aquella que ha sido forzada a desplazarse, a resistir el conflicto en sus territorios y/o a enfrentar restricciones a su movilidad<sup>24</sup>. Por lo tanto, la Corte no cuenta con información comprensiva de todos los riesgos y afectaciones que afrontan cada uno de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como de sus causas (las cuales, además, abarcan un grupo muy complejo de elementos que interactúan en forma diversa en cada caso particular). En efecto, como se expondrá con mayor detalle en la sección final, y se consolida en los anexos de esta providencia, la Sala encontró diferentes fallas en materia de registro y caracterización de la población étnica, que inciden en esta situación.

No obstante, en la presente oportunidad, esta Corporación abordará la situación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes que, de acuerdo con la información que le ha sido provista por numerosas fuentes, son víctimas del desplazamiento forzado, el conflicto armado y la violencia generalizada<sup>25</sup>. En concreto, esta Sala ha acopiado información de diferentes comunidades ubicadas tanto en el pacífico colombiano como en el atlántico, así como del sur del país. Estas zonas, de acuerdo con el Sistema de Alertas Tempranas<sup>26</sup> y el Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>27</sup>, se constituyen

---

<sup>22</sup> Cfr. Auto 004 de 2009, págs. 27-34; auto 005 de 2009, párrafo 91-131 y; auto 073 de 2014, consideración V.A.

<sup>23</sup> Al efecto también se puede consultar el auto 119 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), pues en el apartado 3.1.2. se hace referencia a *“Los derechos en cabeza de las personas desplazadas por la violencia como consecuencia de la situación fáctica en la que se encuentran: el derecho fundamental a ser reconocidas mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la protección de las garantías básicas, y con la mejora de sus condiciones de vida por medio de la estabilización socio-económica en el marco del retorno o la reubicación.”*, página 27 y ss.

<sup>24</sup> 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”*.

<sup>25</sup> El listado de los informes puede consultarse en: Anexo I, pies de página 11 y 12 y; Anexo II, pies de página 16 y 17.

<sup>26</sup> 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>.

como los escenarios sobre los cuales el conflicto armado y la violencia generalizada se han concentrado.

Así las cosas, si bien este auto parte del análisis concreto de las condiciones en que se encuentran determinados pueblos y 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, si bien son el resultado de riesgos y afectaciones que se evaluaron en casos concretos, estos expresan dificultades en la respuesta estatal tanto local y regional, como nacional y permiten identificar elementos transversales en pueblos y comunidades de diferentes departamentos<sup>28</sup>.

**10.** En tal sentido, esta Corporación observa un *bajo* nivel de cumplimiento a sus órdenes. Específicamente, respecto al derecho a la *identidad cultural* la Corte encuentra que el Gobierno Nacional no ha logrado atender de manera adecuada a la población étnica que ha sido forzada a desplazarse hacia entornos urbanos, ni ha podido contrarrestar los factores que inciden en la pérdida de la vida cultural de los pueblos y las comunidades en sus territorios. En el caso del derecho a la *autonomía*, obedece a la persistencia de problemas que afectan la participación, la consulta previa y la gobernabilidad territorial. En cuanto a los *derechos territoriales*, la Sala considera que la respuesta estatal no ha logrado superar las situaciones que fomentan la inseguridad tanto jurídica como material sobre los territorios de éstos grupos étnicos. Finalmente, respecto del *registro*, no se observan avances significativos de cara a la superación de los obstáculos que se presentan en el acceso al mismo, como en su trámite y la disponibilidad en línea de la información de los diferentes sistemas necesarios para la caracterización de la población indígena o afrodescendiente desplazada.

En consecuencia, hasta tanto la política pública no se encuentre indefectiblemente encaminada a: (i) desactivar los *riesgos específicos* que afectan a las comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes; (ii) superar las *afectaciones* ocasionadas en virtud del desplazamiento forzado; y (iii) asegurar un tratamiento adecuado respecto a las especiales *necesidades* de esta población, esta Corporación mantendrá su competencia frente a la garantía de los derechos fundamentales de las comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes desplazados o en riesgo de estarlo, siguiendo los criterios establecidos en el auto 373 de 2016. Así, “*Si el nivel de cumplimiento es bajo, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las*

---

<sup>27</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia.* (2015). Págs. 141-147.

<sup>28</sup> 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.

*órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera*”<sup>29</sup>.

Por encontrar que los riesgos y afectaciones identificadas en los autos 004 y 005 de 2009, no sólo persisten, sino que se han agudizado, debido principalmente a los *bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales* de los que se ocupará la Sala en los apartes que siguen (*infra*), y los cuales se han traducido en una vulneración masiva de los derechos a la autonomía, la identidad cultural, el territorio y el registro de los grupos étnicos que han sido desplazados forzosamente o se encuentran en riesgo de estarlo, esta Corporación mantiene su competencia para hacer seguimiento al ECI en relación con los pueblos étnicos.

**11.** No obstante lo anterior, es pertinente advertir que no todas las fallas encontradas deben ser objeto de seguimiento por parte del Juez Constitucional, debido a que no todas constituyen *bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales per se* y, pues, algunas obedecen a fallas puntuales de instrumentos, herramientas y programas de política pública, los cuales, a primera vista e individualmente, no resultan inconstitucionales. Por lo tanto, su seguimiento puntual continuará en cabeza de las autoridades y organismos de control del Estado para que adopten las medidas a que haya lugar.

Conforme con lo anterior, esta Corporación procede a señalar aquellos riesgos y afectaciones persistentes, en el caso de los derechos a la identidad cultural, autonomía y territoriales, y de las fallas de la política, respecto al registro, caracterización y sistemas de información<sup>30</sup> 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 y pueblos indígenas y afrodescendientes desplazados en espacios urbanos, retornados y con restricciones a la movilidad***

**12.** Esta Sala Especial encuentra que aún con los cambios normativos e institucionales generados con el Decreto 4633 de 2011, muchos ***pueblos y comunidades indígenas*** no tienen la posibilidad material de restablecer,

---

<sup>29</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>30</sup> Esta decisión no desconoce las repercusiones del desplazamiento forzado étnico sobre los derechos fundamentales de los miembros individualmente considerados, ni sobre el conjunto de derechos constitucionales tutelados desde la sentencia T-025 de 2004. Al respecto, es importante precisar que por la doble condición de vulnerabilidad (de desplazado y sujeto históricamente discriminado), las pautas y las conclusiones que dan contenido a los umbrales fijados en el auto 373 de 2016 cubren a los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes desplazadas por la violencia y el conflicto armado. Ante todo, porque el citado auto analiza la política pública desde una realidad que incluye al conjunto homogéneo de personas desplazadas. Tal como ocurre con los componentes de ayuda humanitaria, prevención y protección, retornos y reubicaciones, entre otros, en la práctica, la institucionalidad creada a partir de la Ley 1448 de 2011, así como la puesta en marcha de planes y programas de índole general, han impactado positiva o negativamente en el goce efectivo de los derechos de la población étnicamente diferenciada. En este sentido, los avances, estancamientos o retrocesos de la política pública, al igual que los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que fueron advertidos en el auto 373, encierran parte importante de la situación de vulnerabilidad, discriminación y marginalidad que persiste sobre estas comunidades.

conservar, proteger o fortalecer sus modos de vida, de acuerdo con su cosmovisión y su relación especial con el territorio. La información presentada por el Gobierno Nacional, los organismos de control y la sociedad civil, permite extraer dos conclusiones importantes que sustentan esta tesis: a) por la prolongada condición de desplazamiento y la inadecuada e insuficiente respuesta del Estado colombiano, la población indígena enfrenta situaciones de discriminación, estigmatización y marginalidad en *espacios urbanos*; y b) debido a la persistencia y concentración de los escenarios de conflicto y violencia generalizada en *los territorios indígenas*, las etnias son víctimas de una acelerada pérdida de la vida cultural en sus territorios.

a) Los informes allegados a esta Sala, incluso gubernamentales, como los aportados por el ICBF en cumplimiento de los autos 173 de 2012 y 051 de 2013, explican las gravísimas afectaciones que existen sobre las personas indígenas desplazadas en *espacios urbanos*. En efecto, a través de diferentes casos presentados por la Defensoría del Pueblo y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (en adelante CODHES), la Corte observa cómo la atención inadecuada, insuficiente e ineficiente por parte de las autoridades públicas expone a esta población a procesos de asimilación e integración forzada, algunos tan alarmantes y prolongados, que varios de los elementos que los identificaban como grupos étnicamente diferenciados están a punto de destruirse<sup>31</sup>. Esta población desplazada de sus territorios por el contexto que genera el conflicto y la violencia, continúa sobreviviendo en entornos urbanos sumidos en la pobreza extrema, marginalidad e inseguridad alimentaria; con falta de acceso a agua potable y servicios de saneamiento básico; sin posibilidades reales de fortalecer o siquiera mantener sus tradiciones; y con nulas oportunidades de mejorar sus condiciones indignas de vida por la estigmatización y discriminación de la que es objeto.

En numerosos casos reportados, señalados en el Anexo I de esta decisión<sup>32</sup>, se encontró que los sitios de albergue dispuestos para los pueblos indígenas fueron coliseos, escuelas, polideportivos, casas indígenas, habitaciones en zonas deprimidas de las ciudades y hospitales abandonados. Se trata de lugares en condiciones precarias, donde el pésimo estado de conservación, la falta de servicios domiciliarios y el hacinamiento exponen a dichas comunidades a mayores escenarios de discriminación<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Esta Sala Especial observa con preocupación la situación de la población indígena desplazada en contextos urbanos, quienes esperan por largos períodos el inicio de procesos de retorno o reubicación adecuados socio-culturalmente, como ocurre con los Embera asentados provisionalmente en los municipios de la Uribe, La Macarena, Villavicencio, Acacias y Granada-Meta, Puerto Boyacá-Boyacá, Urrao-Antioquia, Mariquita-Tolima; Puerto Parra-Santander, Montecristo-Bolívar, Pereira- Risaralda, Córdoba, Quimbaya, Montenegro, La Tebaida y Armenia-Quindío, Orito, Valle del Guamuez y Villagarzón- Putumayo, pues el reacomodamiento de estos grupos a la vida urbana ha significado, en varios casos, la pérdida de importantes elementos identitarios. Ver: Informes de seguimiento de la Defensoría del Pueblo y CODHES al auto 004 de 2009.

<sup>32</sup> Cfr. Anexo I, págs. 11 – 17.

<sup>33</sup> Por ilustrar, integrantes de las comunidades y asentamientos La Palma, Uradá, Playa Bonita, Playa Alta, Citará, Casimiro, Villanueva, Villa Virginia, Wounaan Phubuur y Bidó Kiranga Pirada desplazadas hacia la cabecera urbana del municipio de Quibdó y numerosas familias Wounaan ubicadas en los barrios de las comunas 4 y 12, el Coliseo El Cristal, Nueva Granada y Viento Libre, en el Distrito de Buenaventura, se asentaron en viviendas caracterizadas por el hacinamiento y las condiciones insalubres, en zonas marginales donde la exposición a los escenarios de violencia urbana y discriminación es mayor. Defensoría del Pueblo. *Informes auto 196 de 2014 y situación de vulnerabilidad de la población Wounnan*. Bogotá DC.

Lo anterior recrudeció muchas de las afectaciones identificadas desde el 2009 por esta Corte, principalmente: (i) hechos de violencia intrafamiliar, de género, etaria y comunitaria, hasta el punto de fragmentar el tejido social<sup>34</sup>; (ii) irrespeto a las autoridades tradicionales porque sus saberes pierden importancia para sobrevivir en los contextos urbanos<sup>35</sup>; (iii) descomposición y dispersión de los pueblos indígenas ante la necesidad de integrarse como individuos<sup>36</sup>; (iv) pérdida de los elementos identitarios en las generaciones más jóvenes, quienes se desenvuelven desde temprana edad en estos contextos o nacieron con posterioridad al desplazamiento<sup>37</sup>; (v) consumo de sustancias psicoactivas por parte de niños, niñas y adolescentes indígenas<sup>38</sup>; (vi) mendicidad urbana de mujeres y menores indígenas, como práctica habitual de recaudo de dinero para adquirir alimentos, bienes y servicios básicos; (vii) bloqueo a formas tradicionales de medicina y la transmisión de los saberes ancestrales<sup>39</sup>; y (viii) la imposibilidad de desarrollar prácticas de auto sostenimiento, lo que ha llevado a una mayor dependencia de la ayuda humanitaria y una acelerada pérdida de las costumbres alimentarias<sup>40</sup>.

A pesar del anterior escenario, esta Sala Especial conoció varios grupos y comunidades desplazadas que emprenden procesos de reubicación o de integración local en espacios urbanos. Esta preferencia, en lugar de expresar un cumplimiento del principio de voluntariedad de los retornos y las reubicaciones, ha sido moldeada o condicionada, de una parte, por la prolongada situación de desplazamiento, donde las comunidades sobreviven por años, e incluso décadas, sin una atención adecuada por parte de las

---

<sup>34</sup> Inclusive, grupos indígenas que tiene conflictos históricos comparten las condiciones de hacinamiento en albergues temporales, tal como ocurre con los miembros Meo-muno y Wayari-muno, en el Coliseo Azul, en el municipio de San José del Guaviare, o entre integrantes de las comunidades Makaguán, en Arauca. Pueblo Makaguán. *Informe auto 382 de 2010*. Pueblo Nükak (sector Charras, Guanapalo y Agua Bonita). *Informe auto 145 de 2013*. CGR. *Espacios vividos-territorios despojados*. Mayo de 2014, pág. 245.

<sup>35</sup> *Ibidem*. // Mesa Pueblo Jiw. *Informe auto 145 de 2013*.

<sup>36</sup> La falta de atención diferencial por parte del Estado colombiano, el aumento de conflictos interétnicos y el cambio de modelos culturales nómadas y semi-nómadas a patrones sedentarios, potenció la transformación de algunos grupos y su fragmentación (Ej. Chimila, Nükak, Makaguán, Siapidaara, Hitnü, Múruí (Uitoto), y Etta Ennaka de los corregimientos Pola y Palisua en el municipio de Chibolo-Magdalena y familias Itti Takke asentadas en María Angola y Aguas Blancas en Valledupar-Cesar) // *Informes de respuesta al auto 145 de 2013*, por parte de estas comunidades indígenas.

<sup>37</sup> La pobreza estructural, el conflicto armado, la expansión agrícola, el crecimiento de cultivos ilícitos y la necesidad de adquirir bienes de consumo básicos, aumenta el acercamiento de los jóvenes indígenas a actividades económicas, algunas de naturaleza ilícita, en detrimento de la vida en comunidad. (Ej. Asentamiento Puerto Flores-Nükak).

<sup>38</sup> En las visitas a terreno del equipo de la Sala Especial a los departamentos de Arauca (2014) y Chocó (2016) se conocieron casos de menores que consumen sustancias psicoactivas. De la misma manera, se reportan hechos en Putumayo y Guaviare. // Defensoría del Pueblo. *Informes misión humanitaria y verificación Resguardo La Sal*, 7 y 22 de septiembre de 2015.

<sup>39</sup> En materia de salud, si bien hay mayor acceso a la prestación de servicios médicos de salud pública y promoción social para los grupos indígenas asentados en las cabeceras municipales, este acceso no contrarresta el impacto desproporcionado del desplazamiento por la falta de modelos interculturales de salud. (Ej. Comunidad Caño Mico-Tame, Cusay La Colorada-Fortul), Cuiloto Marrero-Puerto Rondón).

<sup>40</sup> El hacinamiento no permite el desenvolvimiento de un modelo de vida comunitario, en donde se pierde la posibilidad de recolectar, cultivar o pescar autónomamente los alimentos. Además, la prolongada condición de desplazamiento aumentó la necesidad de contar con recursos económicos para la compra de bienes que antes eran producidos por la comunidad. CODHES. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas* (2014), pág. 144. // *Reportes de CDDHH-ONIC, OCHA y pueblos Kankuamo y Awá* (2013-2016).

autoridades públicas; y del otro lado, por la situación de inseguridad que persiste en los territorios<sup>41</sup>.

b) De otra parte, debido a la persistencia de hechos de violencia en los territorios indígenas, las etnias también son víctimas de un agravamiento de sus condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria y, por ende, una acelerada pérdida de la vida cultural en sus *territorios*.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo<sup>42</sup> y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>43</sup>, presentaron información actualizada sobre la situación de numerosas comunidades en las que se advierte la existencia de riesgos recurrentes, que impactan de manera negativa las condiciones de seguridad y dignidad en los territorios indígenas y, según precisaron, requieren una protección urgente e integral por parte de toda la institucionalidad, con el fin de contrarrestar las difíciles condiciones de subsistencia y las fuertes carencias en los componentes de prevención, protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica<sup>44</sup>.

Las situaciones de riesgo y las afectaciones de estas comunidades estuvieron relacionadas con las siguientes circunstancias en sus territorios<sup>45</sup>: (i) desprotección de los derechos a la salud, agua potable y alimentación, lo que ocasiona graves repercusiones en el día a día de las comunidades y, desde una perspectiva colectiva, tiene consecuencias directas para la conservación de sus modos de vida; (ii) el involucramiento forzado de la población en dinámicas socio-económicas regionales o locales que debilitan, fracturan y dificultan la supervivencia de las minorías étnicas (ej. Raspado de coca); (iii) las resignificaciones del territorio y de la cultura que ha tenido la población indígena retornada, después de estar asentada por años en espacios urbanos, y que debido a la inadecuada atención por parte de las autoridades públicas responsables, ha obstaculizado la conservación de sus prácticas tradicionales y

---

<sup>41</sup> Ej. Wounaan, (Chocó y Valle del Cauca), Hitnü y Makaguán (Arauca), Tukano (Meta), Embera Chamí, Pijao y Nasa (Caquetá), Kankuamo (Cundinamarca, Bolívar, Atlántico, Magdalena y la Guajira), Nükak (Guaviare), Awá (Nariño), Embera (Cundinamarca, Meta, Boyacá, Antioquia, Tolima, Santander, Bolívar, Risaralda, Córdoba, Quindío y Chocó), Etta Ennaka (Magdalena) y Misäk (Cundinamarca).

<sup>42</sup> Ver, entre otros: Defensoría del Pueblo- Regional Casanare. *Informe de la situación de Derechos Humanos en el Resguardo*

*Indígena de Caño Mochuelo*. (2016) // Defensoría del Pueblo. *Balace de la formulación de la política Pública con enfoque diferencial étnico*. (Febrero de 2014) // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 196 de 2014*. (10 de noviembre de 2014).

<sup>43</sup> Información allegada con ocasión de las visitas a terreno realizadas por el equipo de trabajo de la Sala Especial de Seguimiento con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR– entre 2014-2016.

<sup>44</sup> Ej. Los pueblos Wayuu (Alta Guajira), Sikuani (Mapiripán – Meta), Zenú (Cáceres, Caucasia, El Bagre y Zaragoza – Antioquia), Embera Chamí (Pueblo Rico y Belén de Umbría-Risaralda), Eparara Siapidara (Guapí, Timbiquí y López de Micay-Cauca), Kofán, Kichwa y Awá (San Miguel y Valle de Guamuez-Putumayo), Siona, Coreguaje, Uitoto-Muruy (Leguizamó y Puerto Asís- Putumayo), Embera Katío (Tarazá y Urrao – Antioquia, y Tierralta y Valencia-Córdoba), Awá (Samaniego, Buenavista, Ricaurte, El Peje, Piedra Verde, Planadas y Telembí – Nariño), Jiw y Nükak (Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Gaitán-Meta y San José del Guaviare – Guaviare), Hitnü, Makaguán, Sikuani, Betoy y U´wa (Arauca, Fortul, Arauquita, Tame y Cravo Norte– Arauca), y Wounaan y Embera (Litoral San Juan, Medio San Juan, Bajo Baudo, Alto Baudo, Quibdó, Medio Atrato, San José de Tadó, Cértegui, Itsmina, Riosucio y Bagadó-Chocó).

<sup>45</sup> Un análisis más detallado de los casos reportados, sus riesgos y afectaciones, así como un registro fotográfico de algunas comunidades visitadas por la Corte, se encuentran en el Anexo I, págs. 17-25.

de la vida en comunidad; y finalmente, (iv) los entornos de pobreza de las comunidades indígenas que habitan al interior de los territorios y que, además, sobreviven en medio de múltiples contextos de violencia regional y local<sup>46</sup>.

**13.** Con relación a las *comunidades afrodescendientes*, este panorama no varía sustancialmente. Sobre el particular, la Corte Constitucional, siguiendo las consideraciones del auto 005 de 2009, pudo observar cómo los riesgos y afectaciones en contra de la identidad cultural de esta población, no sólo persisten sino que, además, se han agravado como consecuencia de una respuesta estatal que no ha conseguido: a) mitigar las situaciones de riesgo en los territorios, b) ni atender de manera eficaz a los afrodescendientes que han sido desplazados. A esta conclusión ha llegado esta Sala al valorar los diferentes riesgos que afrontan estas comunidades en sus territorios, así como en los contextos urbanos en los que se han asentado.

a) Respecto a los *territorios*, esta Corporación encuentra que el desplazamiento forzado, el conflicto armado, la violencia generalizada y sus factores subyacentes y vinculados, continúan teniendo un impacto diferencial y desproporcionado sobre las comunidades afrodescendientes, que se refleja en la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, emergencias recurrentes y agudización de su crisis humanitaria. Lo anterior, ha generado 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<sup>47</sup>. Estas

---

<sup>46</sup> El contexto de los pueblos Hitnü y Makaguán es emblemático. En la visita de esta Sala al departamento de Arauca (2014), realizada con el acompañamiento de ACNUR y la Contraloría General de la República, se verificó que esta población continuaba en gravísimo peligro de exterminio, en el que influía directamente su crisis humanitaria. Al interior de los territorios, en especial, en las comunidades La Esperanza (Makaguán), La Conquista, El Romano y La Ilusión (Hitnü) se constató que las comunidades permanecían con fuertes carencias frente a los derechos a la salud, agua potable, educación, vivienda y seguridad alimentaria.

<sup>47</sup> Entre otros, ver: Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). // ACNUR-Colombia. *Vacíos de protección y recomendaciones frente a la restitución de derechos territoriales. Consejo Comunitario Renacer Negro – Timbiquí, Cauca*. (2015). // Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). // Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo No. 032 de 2008, Notas de Seguimiento 027 de 2010, 016 de 2011, 005 de 2013, entre otros. // 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). // Defensoría del Pueblo. *Informe de visita de verificación a la zona del Bajo San Juan*. (7 de septiembre de 2015). // 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). // 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). // Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico*. (marzo de 2014). // 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).

situaciones, se han presentado en comunidades de los departamentos del Bolívar, Cauca, Chocó, Valle del Cauca y Nariño.<sup>48</sup>

b) Frente a las comunidades que se encuentran desplazadas en *las ciudades*, la Corte observa que, tal y como se advirtió en el auto 005 de 2009, la población afrodescendiente es obligada, por la falta de atención, a ubicarse “en los llamados cinturones de miseria, sin condiciones para una vida digna”, lugares en donde además se continúa menoscabando “su identidad cultural, (...) su situación de inequidad, marginalidad y por ende de violación de sus derechos individuales, económicos, sociales, culturales y colectivos”<sup>49</sup>. No hay que olvidar que en este tipo de espacios las comunidades encuentran serias barreras para replicar sus dinámicas, saberes y valores socio-culturales, rehacer su vida social y reconstruir su identidad como pueblo.

Lo anterior, de acuerdo con los organismos de control y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, ha agudizado la discriminación racial y social en el marco del desplazamiento forzado, lo cual menoscaba su identidad y desincentiva el autoreconocimiento como parte de esta etnia, en abierta contravía de los precedentes de esta Corporación. (i.e. comunidades de Guapi, Timbiquí y López de Micay en ciudades como Cali, Popayán y Buenaventura o población afrodescendiente desplazada en Soacha)<sup>50</sup>.

Ahora, si bien estas situaciones surgen como consecuencia de la indebida atención en los lugares de llegada<sup>51</sup> y los desplazamientos prolongados, provocados especialmente por la ausencia de planes de retorno o reubicación, las mismas tienen como resultado, la asimilación e integración forzada. Esta afectación ha sido explicada anteriormente en el caso de los pueblos indígenas (*supra*)<sup>52</sup> y 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*”<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Así por ejemplo, se han conocido los casos de las comunidades de Timbiquí, López de Micay, Guapi, Suárez (Cauca), Buenaventura (Valle del Cauca), de Telembí, Guelmambi, Inguambí, Telpí, en el municipio de Barbacoas, Tumaco, Magüi Payán, Santa Bárbara, Roberto Payán, Policarpa, Charco (Nariño), Pueblo Viejo (Magdalena), Alto y Medio Baudó, Bagadó, Lloró, Atrato, Istmina, Medio San Juan, Condoto, Litoral del San Juan, Sipí, Nóvita (Chocó), María la Baja, Arjona y Cartagena (Bolívar) entre otros. Estos casos se exponen de manera detallada en el Anexo II de la presente providencia (págs. 13-21).

<sup>49</sup> Auto 005 de 2009. Párrafos 96- 100. M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Ejemplo, en Quibdó (Chocó) y el distrito de Buenaventura (Valle del Cauca), la atención brindada ha sido inoportuna, e inadecuada frente a las necesidades culturales de la población afrodescendiente.

<sup>52</sup> No obstante, estas situaciones se exponen a mayor detalle en el Anexo II del presente auto (págs. 21-25).

<sup>53</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 419.

13.1. Adicionalmente, esta Sala Especial quiere llamar la atención acerca de dos problemas que han afectado de manera directa la identidad cultural de los afrodescendientes en espacios urbanos.

El primero de ellos, se relaciona con los riesgos que se exacerbaban como consecuencia de las fallas en la política pública de atención, retornos y reubicaciones, que han incidido en la identidad cultural de los afrodescendientes. Estos son: (i) el reclutamiento de menores y violencia sexual por parte de estructuras armadas ilegales que ampliaron sus zonas de operación y control hacia los cascos urbanos; (ii) las continuas extorsiones de las que son víctimas; (iii) los mercados ilegales de tierras y los procesos de intimidación y acoso de los grupos delincuenciales que manejan dicho negocio; y (iv) los desplazamientos intraurbanos que se producen como consecuencia de la inseguridad, controles territoriales y proyectos de infraestructura o desarrollo que se planean y ejecutan en asentamientos de población desplazada afrodescendiente<sup>54</sup>.

El segundo problema, está relacionado con la situación de vulnerabilidad en que se encuentran estas comunidades en contextos urbanos y los obstáculos que impiden a esta población acceder a fuentes formales y estables de educación y autosostenimiento. Concretamente, a pesar de que el auto 005 de 2009 identificó estas dificultades como manifestaciones de la discriminación y violencia de la cual son víctimas los pueblos afrodescendientes, aún no se han reportado acciones específicas y contundentes para solventar estas situaciones. Por el contrario, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, la población afrodescendiente desplazada sobrevive en la informalidad y la miseria<sup>55</sup>.

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

**14.** La respuesta estatal muestra un *bloqueo institucional* que no contribuye a mitigar estas situaciones de riesgo ni a abordar las afectaciones diferenciales que se presentan sobre las comunidades étnicas, tanto las desplazadas hacia los espacios urbanos, como aquellas que resisten en el territorio los estragos de la violencia. No hay que olvidar que un bloqueo institucional se causa por “*un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre*

---

<sup>54</sup> Human Rights Watch. *La crisis en Buenaventura. Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el Pacífico* (2014). // Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*, (2013) // Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó*, (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).

<sup>55</sup> 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 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 Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Págs. 96-111.

*distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales (...)*” y que trae consigo “*la transgresión masiva y sistemática de los derechos fundamentales*”<sup>56</sup>.

14.1. La Corte Constitucional ve con preocupación un profundo grado de desarticulación entre las distintas autoridades y entidades responsables de ejecutar la política pública de atención, protección, generación de ingresos, retorno y reubicación, a través del enfoque diferencial étnico. En efecto, la intervención gubernamental se caracteriza por diseñar y desarrollar proyectos sectoriales, puntuales y de corta duración, que no permiten concluir la superación definitiva de la crisis humanitaria y cultural de la población étnica, afectando así el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Lo anterior, además de entorpecer la obtención de una respuesta coordinada, articulada y complementaria, ha desgastado al sistema que no actúa como un todo y a los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, quienes a pesar de la mayor presencia estatal y la adquisición de compromisos, no advierten cambios significativos en sus condiciones de vida<sup>57</sup>. Al contrario, esta clase de intervención fractura lentamente el tejido comunitario, donde cada institución responde según sus competencias con diferentes propuestas desde la oferta institucional ya establecida, desconociendo así los criterios de adecuación territorial, geográfica y cultural que exige la adopción de un enfoque diferencial étnico.

Aunque existen entidades con algunas acciones concertadas entre sí, como lo corroboró la Defensoría del Pueblo en respuesta al auto del 28 de abril de 2014, esta concertación no se constituyó en un esquema de atención efectivamente planificado entre las autoridades nacionales y territoriales ni entre las mismas instituciones a nivel regional, que tenga como eje central un enfoque diferencial étnico, e impacte en la satisfacción de los derechos constitucionales<sup>58</sup>. Esta situación conlleva a un paralelismo de los programas que, sin embargo, no mitigan las situaciones de riesgo de índole físico, cultural y territorial, señaladas con anterioridad<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Auto 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>57</sup> Un ejemplo reciente se presenta en la respuesta gubernamental al auto 091 de 2017. En dicha oportunidad, se observó cómo la respuesta sigue sin ser coordinada, incluso en la presentación del informe, puesto que lo que se expone es un conglomerado de acciones por entidad sin ningún vínculo con los planes, acciones y medidas de otras entidades. Inclusive, los gobiernos locales se rehusaron a presentar información. Así, por ejemplo, en los casos de desplazamiento y restricciones a la movilidad de las comunidades del pueblo Wounaan en el Litoral San Juan, a lo largo del informe se exponen actividades realizadas por el Ministerio del Interior en el marco de diferentes compromisos adquiridos, sin que ellas se vinculen con acciones de la Unidad para las Víctimas como garante de la ayuda humanitaria en virtud de los principios de concurrencia y subsidiaridad. Gobierno de Colombia. *Entrega del informe Auto 091 de 2017*. 22 de marzo de 2017.

<sup>58</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe auto 058 de 2013*. Mayo de 2014.

<sup>59</sup> En igual sentido, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos de Comunidades Étnicas (CSMDL), este bloqueo tiene 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. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *3º informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos*. Septiembre de 2015. Págs. 12-38.

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<sup>60</sup>. 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<sup>61</sup>. Este deber además tiene sustento en la Convención 169 de la OIT (Arts. 2 y 4) y disposiciones del *soft law*, como la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Art. 5).

Sin embargo, esta Corte encuentra que en la actualidad las comunidades étnicas desplazadas o en riesgo de desplazamiento no han podido restaurar, mantener y reforzar sus sistemas o instituciones económicas, sociales y culturales afectadas, tal como ocurre en *entornos urbanos* y en sus *territorios ancestrales*. Tal consideración está fundamentada, como se recogió con anterioridad, en dos situaciones abiertamente inconstitucionales:

La primera, sobre las personas, familias y comunidades étnicas desplazadas hacia los entornos urbanos, lo que incluye cabeceras municipales de 4ta., 5ta. o 6ta. categoría, quienes no han recibido una respuesta que, en un corto plazo, garantice la atención diferencial que demanda su situación específica de desarraigo y, a mediano plazo, favorezca el retorno efectivo y con condiciones de sustentabilidad para la población o, en casos especiales, permita una reubicación culturalmente adecuada<sup>62</sup>.

El segundo, respecto de las comunidades, grupos y personas que resisten a la violencia en los territorios y/o se encuentran con restricciones a la movilidad, pues sobre ellos la respuesta estatal tampoco ha contribuido a mitigar los hechos de violencia, inseguridad alimentaria y pobreza que colateralmente genera el conflicto armado, a través de la implementación de medidas que

---

<sup>60</sup> 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 sus modos de producción y formas económicas tradicionales [...]*”. Sentencia C-882 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>61</sup> Sentencia T-425 de 2014 (M.P. Andrés Mutis Vanegas)

<sup>62</sup> Por ejemplo, en el caso de los afrodescendientes, resulta importante el análisis expuesto por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en torno al número de municipios receptores en contraste con la categoría de los mismos. ver: 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).

aseguren su protección, atención humanitaria y estabilización socio-económica y cultural<sup>63</sup>.

14.2. Adicionalmente, este bloqueo institucional produjo un conjunto de obstáculos administrativos y materiales que conllevaron una mayor dificultad para conservar, restablecer, proteger o fortalecer los modos de vida minoritarios de estas comunidades. Lo anterior, responde a la profunda desarticulación institucional que ocasionó un masivo incumplimiento de los compromisos que fueron asumidos a través de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, así como las órdenes emitidas a lo largo del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Sobre el particular, los órganos de control plantearon distintas fallas que sustentaban esta inoperancia de la respuesta estatal. En esta ocasión, la Sala hará alusión a las que reflejan un obstáculo de orden *administrativo* o *material* para cumplir con el deber estatal anteriormente señalado, las que se explican en detalle y a través de casos en los Anexos I y II<sup>64</sup> de esta providencia. Estos obstáculos son los siguientes:

a) El significativo número de iniciativas estatales que se enfocan en ajustar herramientas metodológicas o diseñar estrategias para los planes de acción, acorde con los cambios normativos e institucionales que se van presentando, al parecer puramente nominales porque no tienen repercusiones en el goce efectivo de los derechos fundamentales. Así lo atestiguan los escasos resultados en lo concerniente a la implementación de los Planes dirigidos a los pueblos indígenas<sup>65</sup> y a las comunidades negras<sup>66</sup>, al igual que el

---

<sup>63</sup> En igual sentido puede consultarse el auto 373 de 2016, fundamento jurídico 2.3.2.2.2.

<sup>64</sup> Cfr. Anexo I, págs. 25-36 y Anexo II, págs. 28-36.

<sup>65</sup> Los 36 Planes de Salvaguarda Étnica ante el Conflicto Armado y el Desplazamiento Forzado no se implementaron con el cumplimiento de los elementos mínimos señalados en el auto 004 de 2009. Los Programas de Intervención y Atención en Salud, Nutrición y Seguridad Alimentaria para los pueblos Hitnü y Makaguán, así como los Planes Provisionales Urgentes de Reacción y Contingencia para los pueblos Awá, Nükak y Jiw no mitigaron la situación de vulnerabilidad de dichas comunidades. Revisar: Informes de cumplimiento presentados por el Gobierno Nacional en respuesta a los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011 y 173 de 2012.

<sup>66</sup> 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.

cumplimiento efectivo a las órdenes dictadas por este tribunal<sup>67</sup> y el nivel de implementación de determinados programas gubernamentales<sup>68</sup>.

b) En la fase de implementación de la política pública el contenido del enfoque étnico se reduce drásticamente a la inclusión marginal de personas que reconocen su pertenencia étnica a la oferta ordinaria del Estado, sin consideración del objetivo del respectivo plan, programa o medida, ni las implicaciones de tal actuación para el mantenimiento de la vida en comunidad. Lo anterior surge porque las iniciativas se desprenden de la oferta institucional y no de las características culturales, las necesidades propias, las destrezas tradicionales y los usos o costumbres<sup>69</sup>. Por lo tanto, la mayoría de las comunidades étnicas se ven obligadas a acoplarse a una oferta programática indiferente a sus necesidades, en la que además existe una proliferación de herramientas y lineamientos de política pública que desconocen las escasas destrezas administrativas de la mayoría de la población<sup>70</sup>.

c) El sistemático incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que demanda la puesta en marcha de procesos de retorno, reubicación e integración local, ha ocasionado una imposibilidad para restablecer sus modos de vida tradicionales y, por ende, un mayor riesgo de extinción física y cultural de la población desplazada por largos periodos en espacios urbanos. Al respecto, esta Corte encontró que la respuesta estatal es, de una parte, fragmentada<sup>71</sup> y, de la otra, de corte asistencialista<sup>72</sup>, lo cual incentiva la ocurrencia de conflictos *intra e inter* étnicos.

---

<sup>67</sup> En el caso de las comunidades afrodescendientes, pueden consultarse los diagnósticos realizados en los autos 359 de 2015 y 310 de 2016. Con relación a los grupos indígenas, a excepción de ciertas órdenes dadas en los autos 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012 y 051 de 2013, que estuvieron dirigidas a informar a esta Corporación de situaciones específicas, el Gobierno Nacional no cumplió con las órdenes estructurales. En efecto, El Gobierno Nacional avanzó en el cumplimiento de órdenes relacionadas con la presentación de informes respecto de las condiciones de seguridad y orden público en territorios indígenas (orden 4 - auto 382 de 2010), actualización de los cronogramas de cumplimiento, resultados de las investigaciones penales y situación presupuestal (órdenes 4, 7 y 8 - auto 174 de 2011), información de los riesgos de identidad cultural de menores Nükak, presupuesto, casos emblemáticos, amenazas de líderes, protección de lenguas y la devolución de una área del Resguardo Barrancón (órdenes 4, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18 y 20 - auto 173 de 2012) y los resultados alcanzados en materia de ayuda humanitaria, retorno y reubicación de los indígenas Embera Katio y Chami (orden 1 - auto 051 de 2013 y otros).

<sup>68</sup> El Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento, concebido con un fuerte componente de prevención, aunque fue entregado oficialmente a este Juez Constitucional el 7 de diciembre de 2011, no tuvo avances concretos, pues nunca se presentó el plan de acción definitivo a ejecutar. Gobierno Nacional. *Informe auto 145 de 2013*. Págs. 548-549 // Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política Pública con enfoque diferencial étnico*. Febrero de 2014 // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento a la implementación del auto 004 de 2009*. Septiembre de 2016.

<sup>69</sup> Los órganos de control en los años 2013 y 2014 y, en su conjunto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas en el 2015 y 2016, encontraron que varias medidas de atención y asistencia continuaron aplicándose según los parámetros de la Ley 1448 de 2011, desconociendo las particularidades socio-culturales de cada pueblo, las necesidades específicas y seguir reducidas a “reuniones interinstitucionales, advertencias y planes que no se concretan”. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *3° informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos*. Septiembre de 2015. Pág. 90

<sup>70</sup> Conforme lo resaltó 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”; Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *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.

<sup>71</sup> 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

Como pudo constatar la Defensoría del Pueblo, la respuesta del Estado colombiano no asegura que los procesos de retorno o reubicación, cuenten con condiciones de seguridad y dignidad y, por lo tanto, con soluciones socio-culturales sustentables. Ello implicó que numerosas personas, familias y comunidades étnicas, indicadas en los Anexos I y II de esta decisión, volvieran a las situaciones de riesgo y de vulnerabilidad que existían con anterioridad a los hechos del desplazamiento, porque en la práctica las intervenciones institucionales continuaron fundamentadas en proyectos aislados, sin un enfoque específico y sin soluciones duraderas.

Es más, a partir de la información allegada por los órganos de control se desprende que: (i) los retornos espontáneos; (ii) los retornos con algún grado de acompañamiento (lo que incluye aquellos casos que hasta ahora cuentan con el plan elaborado); y (iii) las reubicaciones, son procesos que se inscriben en la lógica de modelos temporales y medidas transitorias, que todavía no tienen garantizados los elementos constitutivos de un plan de retorno o reubicación, tal como se recogió con detalle en el auto 373 de 2016<sup>73</sup>. Al contrario, la inseguridad legal y material que rodea estos procesos ha agudizado los conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales sin ser atendidos por ninguna entidad del Estado. A esta situación se suma la ausencia de un plan de acción por parte de la Unidad para las Víctimas, enfocado en la población étnica que permanece en espacios urbanos y por largos periodos, que asigne recursos suficientes para la compra de predios destinados a atender las reubicaciones de este grupo poblacional o con articulación de los compromisos de las entidades nacionales y autoridades locales responsables del retorno. Lo que genera que en distintos departamentos y ciudades del país exista población étnica que no cuenta con una solución institucional clara para superar su condición de desplazamiento.

**15.** Por otra parte, Sala Especial de Seguimiento también encontró una *práctica inconstitucional* en la respuesta estatal<sup>74</sup>. Acorde con el auto 373 de 2016, estos casos se presentan cuando, “*a pesar de que la actuación administrativa sea articulada y coordinada, y haya transparencia en la*

---

población que se encuentra en los territorios, en riesgo de desplazamiento o retornada, ni aquella población asentada en espacios urbanos.

<sup>72</sup> 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. Sobre el particular pueden consultarse: 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.

<sup>73</sup> Entre otros: (para indígenas) Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (Abril de 2014) // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (29 de abril 2013) // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009*. (2016) // Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. (Marzo de 2015). Pág.25. // (para afrodescendientes) Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico*. (Febrero de 2014). 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) 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).

<sup>74</sup> Al efecto, ver: Anexo I, págs. 36-37.

*asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades responsables, el accionar administrativo puede someter a sectores de la población a situaciones de 'déficit de protección' injustificadas, ya sea por que 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*<sup>75</sup>.

Dicha práctica se configura respecto de los pueblos y comunidades indígenas que sufren un similar, o en algunos casos, más gravoso cuadro de riesgos y afectaciones de aquellos que tuvo conocimiento la Corte para el momento en que se profirió el auto 004 de 2009, pues el Gobierno Nacional ha eludido la atención de los pueblos que no fueron señalados de manera taxativa por esta Corporación, ubicándolos en un contexto de invisibilización y, por lo tanto, un mayor riesgo de extinción física y cultural. Así lo evidenció esta Corporación, por ejemplo, en sentencia T-650 de 2012 al analizar el caso del pueblo indígena Tukano<sup>76</sup>.

Con datos de la Organización Nacional Indígena de Colombia (en adelante ONIC) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), que no fueron desvirtuados por el Gobierno, los pueblos y comunidades Barí, Pastos, Macaguaje, Dujo, Ocaina, Yahuna, Bará, Barasano, Hupdë, Pisamira, Eduaria, Piaroa, Muinane, Judpa, Yohop, Chiricoa, Nonuya, Kawiyai, Yuri, Matapi, Kacua, Achagua, Carijona, Tatuyo, Tariano, Yagua, Carapana, Bora, Mapayerri, Muisca, Yamalero, Tsiripu, Wipijiwi o Wipiwi, Yaruro, Amorua y Masiguare, presentan situaciones de riesgo y afectaciones diferenciales que ponen en peligro su existencia y, sin embargo, las autoridades públicas no han adoptado una respuesta culturalmente adecuada, integral y progresiva<sup>77</sup>.

La información gubernamental, por su parte, evidenció que las acciones se reducen a: (i) procesos de declaración individual; (ii) identificación, acercamiento y alistamiento institucional para el Plan de Reparación Colectiva; (iii) resultados primarios de una fase de diagnóstico; y (iv) acciones puntuales dirigidas a cubrir necesidades de seguridad alimentaria, salud, educación y generación de ingresos, sin que materialmente exista un respuesta que articule las iniciativas para que la intervención sea integral.

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016, consideración 1.4. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>76</sup> En dicha oportunidad, la Corte Constitucional constató que “a pesar de tenerse información sobre la nefasta situación de las distintas etnias dentro del resguardo Acaricuara, (i) no se han priorizado en la agenda de atención, (ii) no se ha ideado un plan de salvaguarda acorde con su condición, (iii) ni se han tomado medidas para mitigar la grave vulneración de derechos humanos de estas personas”, razón por la cual ordenó: “Sexto, - **ORDENAR** que (...) se remita a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de esta Corporación, copia de todo el proceso y la información allegada a este Despacho sobre la grave situación de vulneración de derechos humanos padecida por la Etnia Tukano, con el fin de que (...) se incorpore a la comunidad Tukano como etnia en peligro de exterminio, de acuerdo con lo contenido en las directrices previstas en el Auto 004 de 2009”. Sentencia T-650 de 2012.

<sup>77</sup> ONIC. *Petición 19 de julio de 2013*. // CODHES. *Informe auto 004 de 2009 y complementarios*. 9 de septiembre de 2013. Pág.42 // Pueblo Carijona. *Solicitud auto 004 de 2009*. 30 de marzo de 2016. Págs. 1-2 // UARIV. *I y II informe auto 091 de 2015*. Abril y Junio de 2015, respectivamente.

16. En consecuencia, tomando en cuenta que es obligación del juez constitucional “mantener su competencia y complementar las órdenes en la medida en que se requiera”<sup>78</sup>, esta Sala Especial considera necesario mantener el seguimiento respecto al derecho al identidad cultural de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, atendiendo a la presencia del *bloqueo institucional* y la *práctica inconstitucional*, recién descritos.

***Derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes desplazados, que resisten a la violencia generalizada y al conflicto armado en los territorios y con restricciones a la movilidad***

17. De acuerdo con la información acopiada por la Sala Especial de Seguimiento, se observa cómo los *pueblos indígenas* continúan siendo víctimas de riesgos similares a aquellos identificados en el auto 004 de 2009. Al respecto, tanto los organismos de control, como la sociedad civil, coinciden en afirmar que el contexto del conflicto armado en los territorios y la prolongada situación de vulnerabilidad y desatención de las comunidades desplazadas, han exacerbado algunos riesgos y afectaciones. En tal sentido, esta Sala encuentra que la respuesta estatal: (i) no ha logrado mitigar la situación de exposición y amenaza permanente que afrontan las autoridades, líderes y miembros prominentes de las comunidades indígenas, lo cual ha afectado especialmente los procesos de participación y consulta previa. De igual forma, tampoco ha logrado superar aquellos problemas que inciden en sus formas de autogobierno y autodeterminación al interior de los pueblos, tales como (ii) la proliferación de espacios de interlocución y concertación; (iii) el reemplazo de figuras o autoridades tradicionales; o (iv) la débil capacidad organizativa de algunos pueblos.

17.1. En torno a la *situación de exposición y amenaza permanente*, si bien las cifras aportadas por la Unidad para las Víctimas muestran una disminución de los *homicidios* en personas indígenas; los 1.035 casos reportados en el marco del conflicto armado, entre 2010 y 2015, reflejan una situación abiertamente inconstitucional para esta Corporación<sup>79</sup>. Más aún, si estas cifras se comparan con los reportes de los sistemas de información de la ONIC y CODHES<sup>80</sup>, donde estos casos ascienden hasta 1.311 indígenas asesinados<sup>81</sup>.

En igual sentido, en torno a las *amenazas*, se encontró que las mismas presentan un patrón que afecta a numerosos individuos, familias y comunidades indígenas que habitan en medio de escenarios violentos. Desde el punto de vista cuantitativo, las 3.295 amenazas registradas por la Unidad para las Víctimas en los años 2010-2015, cuadruplicaron las 726 indicadas por

---

<sup>78</sup> Auto 373 de 2016, fundamento jurídico 1.4.

<sup>79</sup> Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>, consultado el 07/junio/16.

<sup>80</sup> La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES que ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, adelantó un proceso de seguimiento constante y específico del impacto desproporcionado del conflicto y la violencia sobre las comunidades étnicas, brindando con ello elementos de juicio útiles frente al fenómeno del desplazamiento forzado indígena.

<sup>81</sup> CODHES. *Seguimiento auto 004 de 2009 y complementarios*. 9 de septiembre de 2013. Pág. 12.

la entidad en el periodo 2004-2009<sup>82</sup>; lo cual se halla en concordancia con los datos estimados por la ONIC y CODHES, quienes reportaron 790 hechos entre el 2009 y 2013, en gran parte, de carácter colectivo<sup>83</sup>.

De acuerdo con estas cifras, la Corte Constitucional ha observado un claro impacto en los procesos de participación y consulta de los pueblos indígenas,<sup>84</sup> el cual se acentúa frente aquellos pueblos que han sufrido emergencias recurrentes<sup>85</sup>, donde se ha generado un grave debilitamiento étnico y social, así como una ruptura a sus sistemas internos de autonomía, control y gobierno.

17.2. Por otra parte, respecto a los *problemas que inciden en sus formas de autogobierno y autodeterminación*, la Corte encontró cómo la *proliferación de espacios de interlocución y concertación* con el Gobierno y las instituciones que hacen parte de éste, no ha permitido que se consigan resultados concretos en la formulación e implementación de medidas que atiendan las afectaciones de las comunidades desplazadas, ni el riesgo que afrontan los pueblos en sus territorios. Por el contrario, la distorsión de los mecanismos que ha originado dicha proliferación de espacios (i.e. auto 004 de 2009 y D.L. 4633 de 2011), ha debilitado y fragmentado el tejido social y el liderazgo, al tiempo que ha aumentado los conflictos intraétnicos frente a los sistemas o instituciones de gobierno propio. Estas últimas, esenciales para el fortalecimiento de su autonomía.

17.3. Lo anterior, en consecuencia, ha fomentado el *reemplazo de figuras o autoridades tradicionales*, por formas asociativas que tienen mayores destrezas para relacionarse con la administración, debido al escaso fortalecimiento al interior de los pueblos y comunidades. Sobre el particular, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) empiezan a ganar espacio “*antivalores como el irrespeto hacia las propias tradiciones y hacia la sabiduría de los mayores*”, ya que estas autoridades no entienden las dinámicas de interlocución con los entes gubernamentales, tal como ocurre en los departamentos de Nariño, Putumayo, Chocó, Amazonas y Guaviare. A lo anterior se suman las reubicaciones de autoridades, líderes y representantes por los riesgos latentes que se ciernen sobre su vida e integridad personal, que han dificultado aún más la conservación de sistemas de gobierno propio<sup>86</sup>.

17.4. De igual forma, esta Corporación documentó la *débil capacidad organizativa* de muchos pueblos víctimas de emergencias recurrentes derivadas del conflicto armado y la violencia generalizada. Solamente en referencia a los Planes de Salvaguarda Étnica (en adelante PSE), los pueblos con escasas destrezas administrativas para ejecutar recursos, rendir informes o dialogar con la administración (i.e. Hitnü, Makaguán, Jiw, Nükak y Etta

---

<sup>82</sup> *Óp. Cit.*, consultado el 07/junio/16.

<sup>83</sup> CODHES, *Seguimiento auto 004 de 2009 y complementarios*, 9 de septiembre de 2013, pág. 18.

<sup>84</sup> Sikuani, Kofán, Makaguán, Arhuaco, Hitnü, Inga, Nükak, Jiw, U'wa, Kankuamo, Siona, Eperara Siapidaara, Kokonuko, Camëntsá, Ette Ennaka, Arahua y Yupka.

<sup>85</sup> Nasa, Awá, Misak, Totoró, Emberas Chamí, Dobida y Eyabida, Kankuamo, Wounnan, Wayuu y Zenú).

<sup>86</sup> Unidad Nacional de Protección, *Informes de rendición de cuentas 2013 y 2014*, págs. 71 y 103, respectivamente.

Ennaka), son precisamente los que se encuentran en la primera etapa de la ruta metodológica<sup>87</sup>, sin que se evidencien estrategias significativas para robustecer sus instituciones de gobierno propio, de cara a los agudos contextos de violencia en los que sobreviven.

**18.** Por otra parte, con relación a las *comunidades afrodescendientes*, esta Sala identificó los siguientes factores que ponen en riesgo su derecho a la autonomía, a saber: (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) una situación 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 colombiano, en el marco de la implementación de la Ley 70 de 1993 y, finalmente, (v) la persistencia de fallas en la garantía constitucional de consulta previa.

18.1. 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 (i.e. La Esperanza en Buenaventura<sup>88</sup> y Pedeguita Mancilla en Riosucio-Chocó<sup>89</sup>). En este contexto, se ha reportado la intervención de actores armados, ocupantes y sus representantes, en los procesos internos de las comunidades, lo cual se ve reflejado en los conflictos por la representación, la realización de asambleas eleccionarias paralelas y en la elaboración de diferentes reglamentos internos para una misma comunidad.

18.2. La Corte Constitucional también ha tenido conocimiento 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)<sup>90</sup>. En este caso, a

---

<sup>87</sup> La ruta metodológica de los Planes de Salvaguarda Étnico se divide en i) Instalación, definición y socialización del plan de trabajo; ii) construcción comunitaria del diagnóstico; iii) validación comunitaria e institucional del diagnóstico; iv) definición del plan de PSE; e v) implementación de programas y proyectos para su materialización.

<sup>88</sup> Mesa de Trabajo entre Organismos de Control y la Sala Especial de Seguimiento el 20 de octubre de 2014. Esta problemática, según el Gobierno Nacional, aún no ha sido resuelta. Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”, (17/09/2015), pág. 57.

<sup>89</sup> Sistema de Alertas Tempranas. Nota de Seguimiento N°001-15 y 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. 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.

<sup>90</sup> 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; 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 y 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, así como los autos 005 de 2009, párrafo 93 y 073 de 2014, párrafo 14.

diferencia de la primera problemática, 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 las Juntas Directivas, que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 70 de 1993 están facultadas para formular e implementar los planes de manejo de los territorios colectivos.

18.3. A su vez, la Corte encontró cómo la situación de exposición y amenaza permanente de los líderes y lideresas de las comunidades se ha acentuado. Al respecto, se han 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 habitados por población afrodescendiente (i.e. Buenaventura y Tumaco)<sup>91</sup>, a saber:

a) 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 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 Baudó<sup>92</sup> y Buenaventura<sup>93</sup>). Ligado a lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención acerca del riesgo que representan para la autonomía de las comunidades afrodescendientes, situaciones como las que se presentan en algunas zonas del Litoral San Juan, donde un grupo armado ilegal ha ofrecido recursos para desarrollar programas y proyectos que benefician a esta población, en el marco del conflicto armado. Esto se presenta especialmente como consecuencia del abandono en que se encuentra esta población que ha permanecido en sus territorios<sup>94</sup>.

b) La situación contraria también se presenta en casos como el del 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 riesgo “*se presenta debido, muchas veces, a la imprudencia de algunos agentes del Estado y, en otras tantas, a los*

---

<sup>91</sup> La Corte Constitucional identificó y reseñó estos escenarios en su auto 073 de 2014. Consideración 19.

<sup>92</sup> 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 Itzmina 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.

<sup>93</sup> 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, (...)*”. 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.

<sup>94</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo de Inminencia 017-16*. Pág. 4.

*presuntos vínculos entre éstos y los grupos armados ilegales. 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*<sup>95</sup>. 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 a la violencia en sus territorios.

c) De otra parte, los líderes comunitarios han sido objeto de amenazas y coacción permanente, en el marco 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 su condición de riesgo<sup>96</sup>.

18.4. Sumado a lo anterior, de acuerdo con el análisis de una serie de casos documentados por la Defensoría del Pueblo<sup>97</sup>, esta Sala ha encontrado que la falta de acción estatal ha sometido a un trato discriminatorio a la población afrodescendiente que se encuentra fuera de la zona del pacífico colombiano, por cuanto la ha sustraído de la respuesta eficaz para el goce efectivo de los derechos fundamentales. Concretamente, la Corte observó un profundo desconocimiento de los marcos normativos dispuestos para protección de los derechos de esta población, situación que impide la materialización de las medidas específicas y diferenciales que se requieren para su prevención, protección y atención, así como su reconocimiento como grupo étnico con autoridades legítimas y propias, lo cual ha fomentado y facilitado los ciclos de destrucción de sus procesos organizativos.

18.5. Finalmente, diferentes comunidades, especialmente del pacífico colombiano, junto con 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 Nacional<sup>98</sup>,

---

<sup>95</sup> Auto 073 de 2014. Consideración 19.

<sup>96</sup> Auto 073 de 2014. Consideración 19.

<sup>97</sup> 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). En dicho informe se analizó la situación de la población afrodescendiente, principalmente en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Caquetá, Tolima, Magdalena, Bolívar, Sucre, Guajira, Chocó, Antioquia, Nariño, Meta, Córdoba y el municipio de Soacha.

<sup>98</sup> 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*

falta articulación de las instituciones antes de reunirse con las comunidades y falencias en materia presupuestal<sup>99</sup>, que han limitado el alcance de este derecho y afectado, en consecuencia, la materialización de otros derechos y principios constitucionales como la autonomía, integridad, participación, pluralidad y diversidad étnica, social y cultural<sup>100</sup>. 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***

**19.** Conforme con el diagnóstico recién expuesto, esta Sala Especial observa cómo el núcleo del derecho fundamental a la autonomía<sup>101</sup> y los mecanismos dispuestos para su concreción, se encuentran 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 los Decretos 4633 y 4635 de 2011. Esto último, además, ha provocado una distorsión en sus contenidos que, a su vez, ha generado una mayor descoordinación.

19.1. 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 de la capacidad institucional ni presupuestal suficiente para cumplir con estos mandatos y obligaciones, razón por la cual se desconoce el principio de coherencia señalado en la sentencia T-025 de 2004<sup>102</sup>. Respecto a 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”.*

<sup>99</sup> Defensoría del Pueblo, *Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004*, (13 de octubre de 2016), págs. 14-18.

<sup>100</sup> Auto 073 de 2014. Apartados IV y V.B.2. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>101</sup> Artículos 1, 2, 40, 55 transitorio, 79, 103 y 330 de la Constitución y Convenio 169 de la OIT.

<sup>102</sup> “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.

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 contratistas<sup>103</sup> y la consecuente falta de continuidad en los procesos, como factores que inciden en los fuertes retrasos evidenciados en el cumplimiento de las órdenes<sup>104</sup>.

En torno al presupuesto, el Gobierno Nacional reconoce la falta de asignaciones específicas y suficientes para asegurar la realización de dichos espacios participativos<sup>105</sup>. Sin embargo, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, las autoridades administrativas continúan sin hacer lo suficiente por remediar esta situación<sup>106</sup>. 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 materialización de los acuerdos*”<sup>107</sup>, dado que el Gobierno no cuenta con un plan financiero que responda a las necesidades planteadas<sup>108</sup>.

19.2. 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 (a) la ausencia de parámetros claros en torno a los procesos de consulta previa, (b) la distorsión de las medidas ordenadas y los contenidos normativos y (c) las diferencias sustantivas entre la Administración y las comunidades. Así como también, en omisiones como (d) la continuidad de procedimientos inadecuados y (e) 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.

a) En primer lugar, esta Sala observa cómo la ausencia de parámetros claros en los procesos de consulta previa, han generado que la participación de

---

<sup>103</sup> 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 de octubre de 2016, págs. 6-7.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> 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”. Unidad para las Víctimas. “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”. (17/09/2015). Págs. 77 y 122. 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. 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.

<sup>106</sup> 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

<sup>107</sup> 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.

<sup>108</sup> Ídem.

las comunidades se restrinja y su incidencia se reduzca<sup>109</sup>, al tiempo en 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 proceso, cuál debe ser el procedimiento para tal propósito (etapas, alcance de las mismas, plazos, costos, etc.) y bajo qué criterios se lleva a cabo<sup>110</sup>.

b) En segundo término, encuentra esta Sala una profunda desarticulación entre las diferentes medidas dispuestas en los Decretos 4633 y 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, sumado a la promoción de sustitución de figuras o autoridades tradicionales (*supra*), ha limitado la concreción y materialización de la autonomía.

c) Lo anterior, adicionalmente, ha profundizado diferencias sustantivas entre las autoridades administrativas y las comunidades, agravando la situación de descoordinación<sup>111</sup>. Así se ha podido observar, por ejemplo, en el caso de los Planes de Salvaguarda Étnica (PSE) donde tales discrepancias se presentaron en algunos diagnósticos respecto a los elementos requeridos por esta Corporación en el auto 004 de 2009<sup>112</sup>. Igual situación se ha presentado en el caso de los afrodescendientes, especialmente frente a los Planes Específicos (PE), puesto que, en consideración de la Procuraduría, se han concertado diagnósticos que no corresponden propiamente al objeto establecido en el auto 005 de 2009, de ahí que para la Sala, algunas medidas no tienen garantías suficientes para su cumplimiento<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> Por ejemplo, en el caso de los Planes de Caracterización (orden cuarta del auto 005 de 2009), de acuerdo a 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.

<sup>110</sup> 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.

<sup>111</sup> 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.

<sup>112</sup> Aunque se reconoce que los diagnósticos elaborados por los pueblos fueron valiosos ejercicios, como en el caso del pueblo Wounaan que favoreció la organización propia, la elaboración de estos documentos de política pública no contó con el debido acompañamiento del Ministerio del Interior, quien se vio en el proceso como un facilitador, intermediario o colaborador, y no como la entidad obligada por esta Corte para garantizar el cumplimiento efectivo de la orden emitida.

<sup>113</sup> 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.

d) 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 étnicos<sup>114</sup>. Como resultado, en consideración de la Defensoría del Pueblo, 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<sup>115</sup>.

e) 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*”<sup>116</sup>, como una falencia en su implementación. Sin embargo, no se observa por parte de la Administración, procesos efectivos para la formación y fortalecimiento de los pueblos, comunidades, sus autoridades y representantes; especialmente en aquellos casos en que las comunidades enfrentan crisis humanitarias recurrentes, donde los rezagos son mayores.

17.3. Como consecuencia del contexto de *parálisis administrativa*, la respuesta gubernamental se ha tornado tanto ineficiente –porque 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–<sup>117</sup>, generando barreras adicionales a las comunidades para poder concretar sus derechos, desde la autonomía misma, como la protección de sus derechos territoriales para asegurar su identidad cultural.

---

<sup>114</sup> 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).

<sup>115</sup> 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*”. 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.

<sup>116</sup> Unidad para las Víctimas, “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”, (17/09/2015), pág. 77.

<sup>117</sup> En concreto, la falta de coordinación se ha podido constatar, por ejemplo, en la elaboración de los Planes de Salvaguarda Étnica (PSE) y los Planes Específicos (PE) ordenados por esta Corporación en los autos 004 y 005 de 2009, respectivamente, para la articulación de la respuesta gubernamental en función de la protección y atención de la población indígena y afrodescendiente, los cuales evidencian un claro estancamiento en la fase de concertación. Puntualmente, el Gobierno Nacional a diciembre de 2014, reportó que ninguno de los 54 PSE formulados por el Ministerio del Interior se había definido e implementado efectivamente. De igual forma, la Unidad para las Víctimas 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 PSE y los PE, esta situación se presenta igualmente en otros escenarios tales como: el Programa de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento Forzado, el Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la Población Afrodescendiente, el Modelo Ecológico de Alimentación, el Protocolo de Enfoque Diferencial Étnico de Participación para Indígenas, Proyectos Etnoeducativos y Rutas de Retorno o Reubicación (Cfr. Anexos 1 y 2).

Esta Sala advierte que, sumado a los factores recién señalados, al interior de los pueblos y comunidades, e incluso al interior del propio Gobierno, se encuentran altos niveles de confusión, desgaste e inconformidad<sup>118</sup>. Situación que 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 impide una ejecución eficiente y; de los limitados tiempos que se establecen para lograr un acuerdo adecuado entre el Estado y las comunidades<sup>119</sup>.

**20.** Por otra parte, 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 respecto (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.

20.1. Previamente, esta Sala se refirió a 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,<sup>120</sup> 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 1993<sup>121</sup>–, pero su costo sobre los

---

<sup>118</sup> Sobre el particular, 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 de octubre de 2016, pág. 5.

<sup>119</sup> Revisar los informes presentados por el Resguardo Caño Mochuelo, Wounaan y Gunadule en el año 2015, y el pueblo Kankuamo en el 2016.

<sup>120</sup> “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.

<sup>121</sup> Preámbulo del Decreto 1745 de 1995.

derechos, en concreto la autonomía, es muy alto en razón de su vulneración<sup>122</sup>. Esta práctica, en otras 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 afrodescendientes<sup>123</sup>.

20.2. 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 esta Corporación<sup>124</sup>. En concreto, esta Corporación encuentra que el Gobierno Nacional conoce la situación, cuenta con marcos normativos específicos para la protección de las comunidades<sup>125</sup> y, a pesar de ello, omite de manera prolongada, cumplir con sus obligaciones<sup>126</sup>, provocando un trato indiscriminado y un déficit de protección sobre la población afrodescendiente.

20.3. Finalmente, esta Corporación encuentra un trato discriminatorio en contra de la población afrodescendiente que se ubica fuera de la zona del pacífico colombiano. Sobre el particular, la Sala ha podido observar diferentes

---

<sup>122</sup> 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 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 OficioA-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.

<sup>123</sup> Auto 373 de 2016. Consideración 1.4. (iii). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>124</sup> “*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.

<sup>125</sup> 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 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*”. Sentencia T-955 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>126</sup> 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.

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 estos grupos. 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 materia<sup>127</sup>. 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).

**21.** En el caso específico, esta Sala Especial considera que es necesario continuar con el seguimiento, en la medida en que persisten ciertas *prácticas inconstitucionales*, así como un *bloqueo institucional*, que impiden asegurar el goce efectivo del derecho a la autonomía de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas.

### ***Derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes desplazados y/o con restricciones a la movilidad***

**22.** De conformidad con lo dispuesto en los autos 004 y 005 de 2009, la respuesta gubernamental tiene que enfocarse en garantizar las condiciones de seguridad jurídica y material sobre los territorios indígenas y afrocolombianos afectados por el conflicto armado y sus factores conexos, vinculados y transversales.

**23.** En relación con la *dimensión jurídica*, esta Sala Especial evalúa los avances, estancamientos y retrocesos de las iniciativas gubernamentales dirigidas al reconocimiento, en términos de gradualidad y progresividad, de las tierras, territorios y recursos naturales tradicionalmente ocupados y/o poseídos<sup>128</sup>. Dicho de otro modo, este aspecto involucra los resultados estatales en materia de titulación de los territorios étnicos<sup>129</sup>. Sobre este ámbito de protección, además, la Corte Constitucional destaca dos deberes específicos a cargo del Estado colombiano, de un lado, “*la determinación de las propiedades y posesiones de las comunidades mediante la delimitación de los espacios efectivamente ocupados*”<sup>130</sup> y, de otro lado, “[*la tramitación*

---

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> Convenio 169 de la OIT (art. 14) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (art.26).

<sup>129</sup> En cabeza del INCODER estuvo, hasta finales de 2015, la función de adelantar los procedimientos administrativos relacionados con la adquisición, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas, así como los trámites de titulación colectiva de las tierras de las comunidades afrodescendientes. (Decreto 3759 de 2009, art. 4.). Con la nueva institucionalidad agraria, esta competencia pasó a la Agencia Nacional de Tierras-ANT- (Decreto 2363 de 2015, art. 4).

<sup>130</sup> Sentencia C-371 de 2014 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) // La Corte Constitucional señaló, con fundamento en el Convenio 169 de la OIT, que el derecho al territorio se traduce para las comunidades étnicas en una prerrogativa asociada a la constitución de los resguardos y los consejos comunitarios en territorios

*oportuna de] las solicitudes de titulación colectiva elevadas por los pueblos indígenas y tribales”<sup>131</sup>. En vista que los autos 004 y 005 de 2009 ordenaron medidas de protección jurídica del derecho a la propiedad colectiva que los materializa, esta Sala procederá a evaluar la respuesta en función del cumplimiento de tales deberes constitucionales (*ver infra*).*

23.1. Ahora bien, la Corte observa que sigue la demora en la adopción de las decisiones administrativas asociadas a la titulación de tierras, en algunos casos tardando más de una o dos décadas, que sumada al abandono y despojo forzado que causa el desplazamiento, han agudizado varios conflictos territoriales, socio-económicos y ambientales que afectan el derecho de los *pueblos indígenas y afrodescendientes* a controlar autónomamente los territorios que habitan.

Asimismo, esta Corporación coincide con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en que, la inseguridad jurídica continúa siendo un factor que potencia la disputa territorial por parte de actores armados ilegales, el desarrollo de actividades económicas a gran escala lícitas o ilícitas, y el desplazamiento forzado y/o confinamiento de la población étnica<sup>132</sup>. Por su parte, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos (también CSMDL) ha señalado que la escasa titulación de los territorios es una causa significativa del despojo con fines económicos, la utilización de los territorios para el establecimiento de campamentos de grupos armados ilegales, la explotación inconsulta de los recursos naturales y, en especial, “*el aumento de actividades economías ilícitas y criminales*”<sup>133</sup>.

En consecuencia, y sin perjuicio de los riesgos identificados en el auto 005 de 2009<sup>134</sup>, este Tribunal ha advertido los siguientes escenarios en torno a la titulación de los territorios étnicos, donde no ha habido una solución efectiva por parte de las autoridades públicas responsables:

a) Conflictos recurrentes, notorios y prolongados entre integrantes de distintos pueblos indígenas y afrocolombianos y el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, en liquidación), por los escasos avances en la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas, y en los trámites de titulación colectiva de las tierras de las comunidades afrodescendientes. En la medida en que la falta de seguridad jurídica, a juicio de estos grupos, sigue potenciando el despojo territorial y el

---

ocupados y/o poseídos tradicionalmente. (Sentencias T-188 de 1993 y T-693 de 201, T-955 de 2003 y T-764 de 2015).

<sup>131</sup> *Ibidem*. // La Corte Constitucional también subrayó que el derecho al territorio conlleva la protección del derecho al debido proceso administrativo. En el sentido que “*la Administración actúe de manera diligente y sin dilaciones injustificadas así como (...) responda de fondo las peticiones elevadas por los ciudadanos*”. Sobre todo, adoptando las decisiones administrativas en un término razonable, y brindando a la población la atención, el acompañamiento y la asesoría oportuna. (Sentencias T-909 de 2009 y T-009 de 2013).

<sup>132</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe verdad, justicia y reparación-Colombia* (2013), págs. 297-344.

<sup>133</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos* (2016), págs. 27 y 28.

<sup>134</sup> Auto 005 de 2009. Fundamento jurídico 93.

desarrollo de proyectos económicos inconsultos<sup>135</sup>. Esta situación, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos, tiene su origen en la alta informalidad de la tierra, la ausencia de claridad de los linderos y de la propiedad, la prolongada espera en los trámites de titulación del antiguo INCORA, la escasa respuesta del INCODER, así como el estancamiento por los cambios institucionales recientes<sup>136</sup>.

b) Conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales por la ocupación, posesión, utilización y administración de los territorios, en los lugares donde la falta de reconocimiento jurídico y la persistencia del conflicto armado y la violencia generalizada, fomentan las prácticas de despojo y/o colonización de la propiedad colectiva. A través de varios casos, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley y la Defensoría del Pueblo señalaron cómo territorios étnicos, ante el abandono del Estado y, en consecuencia, vulnerables y afectados por el control de actores armados ilegales, presentan diversas disputas con “*campesinos sin tierra o desplazados que se asientan en territorios abandonados por las comunidades étnicas, a raíz de los hechos de conflicto armado y violencia*”; terceros “*con titulación individual de predios que se traslapan con territorios colectivos*”; entre indígenas y afrodescendientes por la titulación de los mismos; así como al interior de cada grupo étnico, incluso llevando al reemplazo de las juntas o sus representantes<sup>137</sup>. A lo anterior se suma varios procesos de colonización en territorios étnicos que son facilitados, promovidos y controlados por grupos armados ilegales para el desarrollo de actividades económicas ilícitas<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Revisar: Informes presentados por organizaciones indígenas y afrodescendientes a esta Sala Especial en cumplimiento de los autos 004 y 005 de 2009 y 145 de 2013. // Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras. *Auto interlocutorio N° 142*. F. 37. Allegado a esta Corporación el 13 de julio de 2015.

<sup>136</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4° Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 19-22.

<sup>137</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4° Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 27 y 28. // Así como señala la Defensoría del Pueblo, cada vez más y con mayor intensidad se presentan conflictos territoriales que no son abordados adecuadamente por las autoridades competentes, “*lo que ha implicado la continuidad de las controversias y permanencia de la vulneración de derechos*”. Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de las comunidades negras/afro descendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos* (2016) pág. 193. // En esta línea, la Sala Especial conoció de varios casos en los que a pesar de la intervención administrativa, judicial y de composición interna, no se avanzó en la superación de los conflictos, tal como ocurre con: (i) La comunidad Awá del Resguardo de Tortugaña Telembí y los Consejos Comunitarios Nueva Esperanza y Bajo Guelmambi, en el municipio de Barbacoas-Nariño, (ii) El Resguardo Arquia-Kuna Tule y el Consejo Comunitario Cocomaunguía, en el municipio de Ungía-Chocó, (iii) El Resguardo Embera Chidima y el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Todo, en el municipio de Acandí-Chocó, (iv) Indígenas Jiw (reubicados en el predio las Zaragozas) y la comunidad Sikuaní (Resguardo Caño Ovejas), en el municipio de Mapiripán-Meta; (v) El Consejo Comunitario del Guamal y el pueblo Embera Chamí del Resguardo Cañamomo Lomapieta, en el municipio de Supía-Caldas; (vi) Los clanes Epinayú Epiayú y Pushaina, en el municipio de Riohacha-La Guajira; (vii) El Resguardo de la Laguna de Siberia (Nasa-Páez) y el pueblo Guambiano (Misak), en el municipio de Caldono-Cauca. // Defensoría del Pueblo. *Informe de riesgo N° 005-16*. 29 de enero de 2016, págs. 25-26. // Escrito presentado por la Comunidad de Taparalito a la Defensoría del Pueblo. 10 de marzo de 2016, pág. 13. // Unidad para las Víctimas. *XII informe de respuesta al auto 173 de 2012*. 22 de abril de 2016, págs. 22-23. // Delegada para las minorías étnicas de la Defensoría Regional de Caldas. *Informe consulta previa en cumplimiento de la sentencia T-461 de 2014*. 14 de agosto de 2015. // Cabildo Guambiano de Ovejas de Siberia. *Trámite del proceso de legalización del resguardo*. 12 de febrero de 2016, págs. 1-91

<sup>138</sup> Se denunciaron procesos de colonización en la Costa Pacífica (Bajo Baudó, Litoral San Juan, Nuquí, Bahía Solano y Juradó), Atlántica (Acandí, Unguía, Río Sucio), y en las cuencas de los Ríos Atrato, San Juan y Baudó. // Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento auto 005 de 2009*. (2015), págs. 4-5.

c) Conflictos entre la población indígena y sectores empresariales (extractivos o agroindustriales) por el desarrollo de actividades económicas a gran escala, sobre todo cuando no se cumplen los requisitos legales para adelantar un ejercicio consultivo; se quebrantan los compromisos asumidos por el sector empresarial<sup>139</sup>; se ejerce una influencia indebida “no sólo sobre las autoridades locales y nacionales, sino sobre algunos representantes de grupos étnicos”<sup>140</sup>; y tales actividades se realizan en predios donde se prevé restituir las tierras<sup>141</sup>.

**24.** Por su parte, la *seguridad material* se asocia con la garantía efectiva del derecho de los pueblos indígenas y afrocolombianos para utilizar, desarrollar, proteger y controlar con autonomía y gobernabilidad de sus tierras, territorios y recursos naturales<sup>142</sup>. Por lo tanto, esta perspectiva tiene como eje de análisis los logros, obstáculos o retrocesos de las acciones estatales encaminadas a la prevención, protección y restitución de los derechos territoriales, sobre aquellas comunidades étnicas que sufrieron daños y afectaciones con ocasión del conflicto armado, la violencia generalizada y sus factores conexos, vinculados y transversales; en la medida en que la Corte Constitucional ordenó, en los autos 004 y 005 de 2009, la implementación de diferentes iniciativas para mitigar las situaciones de riesgo que impedían la protección efectiva de los territorios.

Lo anterior, en consecuencia, se concreta en deberes específicos en cabeza del Estado sobre los cuales este Tribunal ha insistido, tales como: (1) desarrollar procedimientos de consulta previa de conformidad con los parámetros jurisprudenciales fijados<sup>143</sup>, así como (2) en ciertos casos señalados por esta Corporación, alcanzar el consentimiento previo, libre e informado<sup>144</sup>; (3) aplicar el principio de precaución para la conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud de la población<sup>145</sup>; y (4) asegurar que las restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales

---

<sup>139</sup> ONIC. *Informe anual 2013*, pág. 17.

<sup>140</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-OACDH-. *Informe anual. Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia* (2014), pág. 19

<sup>141</sup> Así se señaló con comunidades indígenas de Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá. // OACDH. *Informe anual. Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia* (2014), pág. 9. // Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD-. *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz* (2014), pág.11 // Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra* (2012), pág.5 // ACILAPP. *Informe auto 145 de 2013* (2013).

<sup>142</sup> 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 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).

<sup>143</sup> Auto 073 de 2014. Fundamento jurídico V.C.1.

<sup>144</sup> Auto 073 de 2014. Fundamento jurídico V.C.2.

<sup>145</sup> Auto 073 de 2014. Fundamento jurídico V.C.3.

de los pueblos indígenas y afrocolombianos, no implique una denegación de su supervivencia física y cultural<sup>146</sup>.

En tal sentido, considerando que en el auto 073 de 2014 esta Sala Especial de Seguimiento reafirmó que estos mecanismos son garantías reforzadas para la protección de los territorios ancestrales de las comunidades étnicas y sus derechos colectivos; y que en el auto 373 de 2016, esta Corporación realizó un análisis transversal en materia de prevención y protección, cuyos lineamientos cubren los riesgos individuales y colectivos que enfrentan las minorías étnicas al interior de los territorios<sup>147</sup>, en esta oportunidad, la Corte se enfocará en el punto 4, en el marco de la implementación de las medidas de prevención, protección y restitución de derechos territoriales (*ver infra*).

24.1. Una vez revisadas las pruebas presentadas por los órganos de control y la sociedad civil, esta Sala encuentra que en los territorios de los *pueblos indígenas y afrocolombianos* aún se desarrollan actividades económicas lícitas e ilícitas, que incluso han sido advertidas desde los autos 004 y 005 de 2009, en particular, en los territorios donde actualmente se concentran los escenarios de conflicto armado y violencia generalizada. Ello ha fomentado restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales para estas comunidades.

La Corte Constitucional ha sido informada de daños y afectaciones territoriales asociadas a las actividades subsiguientes, las cuales se explican en detalle en los Anexos I y II<sup>148</sup> de la presente providencia:

a) Plantación, transformación, transporte y expansión de cultivos de uso ilícito en territorios indígenas<sup>149</sup> y afrocolombianos<sup>150</sup> ubicados en la región

---

<sup>146</sup> Ver: Autos 004 y 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 Comisión Interamericana de Derechos Humanos –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 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*”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas* (2015), págs. 64-68, 82-87.

<sup>147</sup> Ver, por ejemplo, las consideraciones relativas a la Ruta de Protección Colectiva, establecida en la Resolución 1085 del 21 de agosto de 2015. Auto 373 de 2016, fundamento jurídico 2.2.1.

<sup>148</sup> Cfr. Anexo I, págs. 51-55 y Anexo II, págs. 61-75.

<sup>149</sup> Los pueblos indígenas no sólo se han visto afectados por el aumento de cultivos de uso ilícito de coca y amapola, sino por el control territorial para el procesamiento, la salida y el establecimiento de campamentos y zonas de refugio de los grupos armados ilegales. Lo anterior ocurre en territorios de los pueblos indígenas Embera, Wounaan, Kuna-Tule, Eperara Siapidara, Nükak, Jiw, Sikuani, Siona, Coreguaje, Kofán, Wayúu, entre otros. // *Informes presentados por los pueblos indígenas en respuesta al auto 145 de 2013*. // Defensoría del Pueblo. *Informe de la situación de vulnerabilidad de las comunidades del pueblo Wounan*. (2015).

<sup>150</sup> 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

pacífica y los departamentos de Guaviare, Meta, Putumayo y Caquetá, principalmente. Estas comunidades, en consecuencia, habitan corredores estratégicos de salida de droga, zonas de cultivo y procesamiento, puertos y espacios fronterizos utilizados por los grupos armados ilegales, por lo que sufren graves afectaciones territoriales, ambientales y comunitarias, así como secuelas de las aspersiones áreas con glifosato.

b) Actividades de exploración y explotación legal e ilegal de recursos naturales no renovables en territorios indígenas<sup>151</sup> y afrodescendientes<sup>152</sup>, con efectos devastadores para la conservación del medio ambiente y los modos de vida tradicionales de estas comunidades. Sobre todo, la minera dificulta el mantenimiento de áreas de importancia ecológica y cultural; destruye lugares sagrados y de utilización tradicional; afecta a la población indígena en aislamiento voluntario e impide el restablecimiento de las estructuras socio-económicas de la población que retorna<sup>153</sup>. Para la Defensoría del Pueblo esta actividad además contamina fuentes hídricas por la sedimentación, dragado, presencia de grasas, aceites, residuos de combustible y de mercurio, sin un mínimo de reparo por las familias que obtienen de ahí el consumo de agua, lo que se ha convertido en un profundo obstáculo para el mantenimiento de prácticas tradicionales de sustento<sup>154</sup>.

c) La siembra de monocultivos, en particular, la expansión de la producción agroindustrial de la palma de aceite. Los órganos de control y la sociedad civil explicaron a la Corte los efectos negativos de los monocultivos con fines agroalimentarios y de producción de biocombustibles, pues consideran que estas actividades sin el debido respeto de las limitaciones legales y constitucionales, niega la conservación de prácticas tradicionales y de áreas de importancia ecológica. En su sentir, la utilización de los suelos para implementar sistemas de producción a gran escala y sin la adecuada

---

en un 17% con relación al año anterior. 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.

<sup>151</sup> Afirman los pueblos indígenas, la sociedad civil y la Contraloría General de la República que el impacto de las actividades económicas asociadas a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables es dramático cuando se realiza o controla por parte de actores armados ilegales, no se cumple con el procedimiento de consulta previa o el mismo se lleva a cabo de manera inadecuada. Esta situación se ha señalado con pueblos indígenas que habitan los departamentos de Nariño, Chocó, Amazonas, Magdalena, Casanare, Putumayo, Meta, Caquetá, Norte de Santander y Cauca. // *Informes de seguimiento al auto 145 de 2013*, presentados por ACILLAP, AICO, UNIPA, ASIC, CRIT y la ONIC // Contraloría General de la República-CGR-. *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. (2013), págs. 12, 204-207. // CGR. *Espacios vividos... territorios despojados*. (2014), pág. 245 // PNUD. *Catatumbo y Cauca. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (2014).

<sup>152</sup> Así como ocurre en los Consejos Comunitarios y territorios colectivos ubicados en los departamentos de Nariño, Chocó y Cauca, la Defensoría del Pueblo informó que estas actividades de explotación están ocasionando una pérdida irreparable de la biodiversidad, por la degradación del medio ambiente y la destrucción de ecosistemas frágiles, entre otros factores. // Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó* (2014), págs. 143-146, Anexo 2. // Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Caucana*. (2014), págs. 100-108. // Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta auto 359 de 2015*, págs. 40-41.

<sup>153</sup> Por ejemplo, en el caso de las comunidades afrodescendientes, 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 los afrodescendientes los cuales se elevaban a 160 sobre 256.478 hectáreas, de las cuales 133.206 están sobre Consejos Comunitarios. Contraloría General de la República. *Respuesta OficioA-3047/2015. Auto 394 de 2015*. (19/10/2015). Pág. 4.

<sup>154</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos* (2016), págs. 37, 54-55 y Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014), págs. 149.

vigilancia, afectan fuentes hídricas por los residuos de los plaguicidas, una mayor fragilidad de los ecosistemas tradicionalmente habitados, y una pérdida de la capa orgánica, entre otras consecuencias<sup>155</sup>.

d) La producción ganadera extensiva significa para las comunidades étnicas la pérdida del uso, goce y disposición de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios. De un lado, por la compra masiva de predios que fueron abandonados o despojados con ocasión del conflicto armado, para implementar esta clase de proyectos y, de otro lado, por las amenazas a la biodiversidad, en especial, por la destrucción de bosques y la expulsión de gases<sup>156</sup>.

e) Impactos territoriales, ambientales y comunitarios como consecuencia de la tala incontrolada de árboles<sup>157</sup>. Estos impactos estuvieron asociados a la deforestación, pérdida y deterioro de la diversidad, interrupción del ciclo del agua y la extinción de las especies, con lo que se limita, a juicio de las comunidades, su seguridad y soberanía alimentaria<sup>158</sup>.

f) Realización de obras de infraestructura y transporte en territorios étnicos, en las que se omite o hay fallas en la consulta previa. Sobre el particular, las comunidades étnicas han denunciado despojos y/o desalojos, destrucción de prácticas tradicionales de sustento, afectaciones de viviendas aledañas a los proyectos, problemas de salud, hostigamientos, amenazas, reubicaciones forzadas y confinamiento, entre otras situaciones. Al final, las secuelas a mediano y largo plazo que producen estas actividades en los

---

<sup>155</sup> Se insistió en los impactos de los proyectos de monocultivo de palma en comunidades indígenas y afrocolombianas ubicadas en los departamentos de Magdalena, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Amazonas, Guaviare, Arauca y Norte de Santander. (Por ejemplo, los pueblos indígenas Embera Katío y Embera Chamí; y los Consejos comunitarios del Rincón Guapo Loveran, Vigía de Curvaradó y Santa Rosa del Limón, en el caso de las comunidades afrodescendientes). // Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos* (2016), págs. 37, 54-55. // CGR. *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. (2014), pág. 289. // Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014), págs. 149. // PNUD. *Cauca, Nariño y Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (2014), págs. 9, 33, 8, respectivamente.

<sup>156</sup> En el departamento del Chocó, por ejemplo, se señaló esta situación en los territorios de los pueblos indígenas Kuna Tule, Embera Katío, Embera Dobida y Embera Eyabida, y en el Consejo Comunitario de Pedeguita Mancilla. // ONIC. *Situación de los pueblos indígenas en el norte del Chocó con la frontera con Panamá*. (2013), pág. 10. // Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos* (2016), pág. 14. // Resolución Defensorial 064 de 2014, pág. 30. // Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *3º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*, págs. 19-22. // Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento al auto 005 de 2009* (2015), págs. 4-5.

<sup>157</sup> 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 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. *Cfr.* Anexo II.

<sup>158</sup> *Informes de seguimiento presentados por las organizaciones indígenas ACILLAP, AICO, UNIPA, ASIC, CRIT y la ONIC*, en respuesta a los autos 004 de 2009 y 145 de 2013. // Defensoría del Pueblo. *Informe de respuesta a las órdenes del auto 196 de 2014*. (2014), pág. 9. // Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento al auto 005 de 2009* (2015), págs. 4-5. // Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (2016), pág. 37. // CGR. *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. (2014), pág. 289.

territorios étnicos y la falta de respuesta gubernamental a las mismas, es una situación que abiertamente potencia el desplazamiento forzado<sup>159</sup>.

24.2. En no pocas ocasiones, estas actividades se encuentran ligadas al control territorial que ejercen grupos armados ilegales. Si bien la reciente reconfiguración del conflicto armado en Colombia redujo el impacto de las actividades bélicas a lo largo y ancho del país, esto no contrarrestó de manera significativa los efectos devastadores del conflicto sobre las comunidades étnicas, ya que ahora tales actividades se concentran sobre determinados territorios colectivos y etnias, de manera acentuada en el corredor pacífico y en los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Antioquia y Córdoba<sup>160</sup>.

Es más, los numerosos hechos reportados, señalados en los Anexos I y II<sup>161</sup> de la presente decisión, evidenciaron una altísima densidad de estas acciones en los territorios de algunos pueblos indígenas declarados en riesgo de extinción física y cultural por esta Corte, en el auto 004 de 2009; así como sobre varias comunidades afrocolombianas de las que se concluyó un impacto desproporcionado del desplazamiento forzado y del confinamiento, en el auto 005 de 2009. En contraste, no se reportan acciones concretas ni la implementación de los planes ordenados por la Corte Constitucional en las citadas providencias, por parte del Gobierno Nacional.

Así, en distintos casos, el escenario de conflicto armado y violencia generalizada resultó conexo con el desarrollo o planeación de actividades de economía lícita o ilícita. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló como uno de los mayores riesgos sobre las comunidades étnicas, los *“planes y proyectos de infraestructura y de explotación económica que se están proyectando e implementando dentro de sus territorios, sin el debido respeto por sus derechos individuales y colectivos, y en distintos casos asociados a la violencia de los actores armados”*<sup>162</sup>. El

---

<sup>159</sup> En comunidades afrodescendientes se han comunicado impactos negativos por (i) la incursión de proyectos de gasoductos (Consejos Comunitarios Ma-Majarí del Nispero, Flamenco-María la Baja, de Rocha-Arjona y Pasacaballos-Cartagena, Bolívar); (ii) construcción de oleoductos (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); y (iii) desarrollo de proyectos turísticos (Comunas 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 12 del Distrito de Buenaventura-Valle. En relación con los pueblos indígenas, la CIDH observó que *“en los últimos años se ha intensificado la presión sobre los territorios indígenas, en virtud del aumento del interés económico por la riqueza de los territorios propicios para (...) construcción de obras de infraestructura vial, minera e hidroenergética”*. Así se indicó en territorios de los pueblos Arhuaco, Kokonuko y Camënta. // Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (2016), págs. 18-76. // Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013) pág. 304-332. // Human Rights Watch. *La Crisis en Buenaventura. Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el Pacífico*. (2014) págs. 15-25. // CODHES. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). // CODHES. *Informe seguimiento auto 004 de 2009 y complementarios*. (2013), pág. 18. // Informes de seguimiento de la Confederación Indígena Tairona y de los pueblos Camëntsa y Kokonuko en respuesta al auto 145 de 2013.

<sup>160</sup> Revisar: Informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos (2014-2016) // Reportes de la CDDHH-ONIC (2014-2016) // Informes de riesgo y notas de seguimiento de la Defensoría del Pueblo (2014-2016).

<sup>161</sup> Cfr. Anexo I, págs. 58-65 y Anexo II, págs. 75-81.

<sup>162</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe verdad, justicia y reparación* (2013), pág. 332.

Centro Nacional de Memoria Histórica, por su parte, también manifestó que el traslado del conflicto armado hacía el sur del país y las zonas fronterizas, en particular, hacia la costa pacífica, tiene que ver con que en esos territorios se localizan cultivos de coca, y son corredores estratégicos militar y delictivamente<sup>163</sup>.

Es así como, esta Corte reitera las situaciones de riesgo advertidas en el marco del conflicto armado y la violencia generalizada, que conexas a la presión por el desarrollo de proyectos de economía lícita e ilícita en territorios colectivos, según informaron los Órganos de Control y la sociedad civil, continúan afectando de manera grave el goce efectivo de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrocolombianas:

a) De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, se observa un aumento significativo del porcentaje de comunidades, grupos y familias indígenas y afrodescendientes que se vieron forzadas a desplazarse en el periodo 2010-2015, en relación con el periodo 2004-2009, momento en el cual se profirieron los autos 004 y 005 de 2009<sup>164</sup>. Sobre el particular, a partir de diferentes reportes presentados por la Defensoría del Pueblo, organizaciones civiles y organismos internacionales con sede en Colombia, la Sala encuentra que este incremento en las cifras de desplazamiento, se encuentra asociado con las dinámicas de control y consolidación territorial por parte de actores armados ilegales en zonas que resultan estratégicas para el desarrollo de actividades económicas lícitas e ilícitas<sup>165</sup>.

b) En igual sentido, según la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, con posterioridad a los autos 004 y 005 de 2009, se han incrementado los *actos bélicos* en territorios de las comunidades indígenas y

---

<sup>163</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. (2015). Págs. 204-209. // En el pacífico nariñense, por ejemplo, los territorios colectivos son vistos por parte de los actores armados ilegales como zonas “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 palma aceitera y el cacao.”. CODHES. *Continuidades de la desprotección: migraciones forzadas y satisfacción de derechos sociales en la frontera entre Colombia y Ecuador*. (2015). Pág. 134. // Además, revisar: Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial 064 de 2014 y Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014).

<sup>164</sup> A pesar de la persistencia de algunas barreras para el registro que afectan a estos grupos, tal como explicará en detalle más adelante, el desplazamiento de la población indígena pasó de representar un 3.41% del total de personas expulsadas en el periodo 2004-2009, a un 3.8% en el periodo 2010 al 2015. Con relación a la población afrocolombiana esta diferencia se amplía, ya que se eleva significativamente del 10.7% al 18.9% del total de población expulsada después de emitido el auto 005 de 2009. Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>, consultado el 07/junio/16.

<sup>165</sup> Esta Sala conoció de múltiples desplazamientos, sobre todo, de la región pacífica. En los reportes presentados se describieron que tales hechos estuvieron ligados con el conflicto armado, la violencia generalizada, la desatención por parte de las autoridades públicas responsables y el desarrollo de actividades económicas lícitas e ilícitas. Tal como ocurrió con integrantes de los pueblos Awá, Nasa, Embera Katío, Embera Doviada, Nükak, Zenú, Siona, Eperara Siapidaara, Wayuu, Nasa, Sikuaní, Jiw, Wounaan, Embera Chamí y Kuna Tule, y desplazamientos masivos e individuales de integrantes de comunidades afrodescendientes en todo el Chocó. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 196 de 2014*. (2014), págs. 6-27. // Defensoría del Pueblo. *Informe situación de vulnerabilidad del pueblo Wounaan*. (2015) // Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe verdad, justicia y reparación* (2013), págs. 320-321. // OCHA. *Reportes de desplazamientos masivos en Guapi y la zona rural de Caloto -Cauca, Medio Atrato, Bagadó y Litoral del San Juan-Chocó, Bajo San Juan-Valle del Cauca*. (2014-2015) // UNIPA. *Inminente riesgo de desplazamiento forzado*. (2013) // ONIC. *Informe anual 2013*, pág. 15. // CODHES. *La crisis humanitaria en Colombia persiste. El pacífico en disputa*. (2012), págs. 18-20. // CODHES. *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. (2012). Pág. 2.

afrodescendientes<sup>166</sup>, debido a la concentración del conflicto armado y la violencia en zonas de frontera con presencia significativa de población étnica, así como la disputa entre los distintos grupos armados por los territorios colectivos, ya sea por su posición militar estratégica o por intereses de economía ilegal e incluso legal<sup>167</sup>.

c) De manera especial, esta Sala desea destacar las afectaciones por *restricciones a la movilidad*, que suceden de manera masiva y sistemática, sobre las comunidades indígenas y afrocolombianas que optan por permanecer en sus territorios. Lo anterior, debido a los escasos resultados de la respuesta estatal a favor de las comunidades que se han desplazado, así como los altos costos y esfuerzos que implica su movilidad. Cada vez más, como lo corroboró CODHES, se hace visible la tendencia de la población étnica a arraigarse y mantenerse en el territorio buscando alternativas al desplazamiento<sup>168</sup>. Es más, dicha resistencia está generalmente asociada a la completa ausencia institucional en las comunidades más apartadas e incomunicadas, buscando preservar así lo único que poseen, que es precisamente su territorio.

Así, esta Corte sigue teniendo información de cómo las familias deciden permanecer en sus viviendas, desplazarse hasta albergues provisionales construidos por ellos mismos o con ayuda de la cooperación internacional, trasladarse hacia comunidades o poblaciones cercanas o, simplemente, moverse en su territorio, mientras transcurren los enfrentamientos.

Sin embargo, esta población se encuentra en un riesgo exacerbado por la presencia de grupos armados ilegales, quienes, de conformidad con los informes suministrados por la Defensoría del Pueblo, intensifican el control sobre la vida social y económica de la región, por medio de restricciones a la movilidad de los pobladores; incrementan el control sobre los afluentes de los ríos para el transporte de armas, insumos y sustancias estupefacientes,

---

<sup>166</sup> Tomando como referencia general los datos registrados por la Unidad para las Víctimas, se encontró un sustancial aumento en el número de enfrentamientos, combates y atentados que se desarrollaron en territorios indígenas y afrocolombianos después de emitidos los autos 004 y 005 de 2009. En relación con los pueblos indígenas, la Unidad para las Víctimas registró 1.767 casos desde 2010 a 2015, los cuales, en comparación con los 286 reportados entre 2004 y 2009, significó un incremento del 83.8% como consecuencia de estas acciones. Esta tendencia también se observa en el caso de las comunidades afrocolombianas, pues se pasó de 1.587 a 5.763 casos, en los mismos periodos. (Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>, consultado el 07/junio/16). Resultados que se elevan, respecto de los pueblos indígenas, si se comparan con las estadísticas de la ONIC y CODHES, quienes establecen que desde 2009 a 2013, incluyendo ataques a bienes indispensables para la supervivencia de los pueblos indígenas, serían 302 los hechos, en su mayoría colectivos, que los afectaron. // CODHES. *Seguimiento auto 004 de 2009 y autos complementarios*. (2013), pág.12.

<sup>167</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de seguimiento a los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012, 051 de 2013 y 196 de 2014*. // En la misma dirección, la sociedad civil comunicó a lo largo del seguimiento que gran parte de los territorios y resguardos indígenas siguen siendo escenarios de altísimo riesgo como consecuencia de la manera cruenta como se los disputan los distintos grupos armados, ya sea por su posición estratégica o porque su presencia es vista como un obstáculo para sus fines, tal como ocurrió entre 2010 y 2015 en los territorios de los pueblos indígenas Kokonuko, Eperara Siapiadaara, Totoroez- Tontotuna, Embera Dobida, Embera Eyabidida, Tule, Inga, Camëntsá, Siona, Uitoto, Orewaje, Kofán, Pijao, Kichwa, Hitnü, Arhuaco, Makaguán, U'wa, Saliba, Kankuamo, Ennaka-Chimila, Arahuaco. Awá, Nasa, Embera, Wounaan, Sikuaní, Nükak, Jiw, Wiwa, Zenú y Wayuu. Ver: *Informes de seguimiento de los pueblos y comunidades indígenas al auto 145 de 2013*.

<sup>168</sup> CODHES. *La crisis humanitaria en Colombia persiste. El pacífico en disputa* (2013), pág. 20.

aprovechando las ventajas de los territorios colectivos para el desarrollo de las actividades ilegales; regulan y controlan la explotación minera y maderera ilegal de las zonas; instalan minas antipersonal (MAP), munición sin estallar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI); así como muestran capacidad de realizar acciones armadas aún frente a la ofensiva de la Fuerza Pública, entre otras situaciones. Una de las consecuencias de este control territorial, señala la Defensoría del Pueblo, es que las comunidades se confinan para evitar ser afectadas, no obstante, abandonan zonas de cultivo y de importancia para la vida en comunidad, que posteriormente son utilizadas por otros actores, para el desarrollo de actividades económicas lícitas e ilícitas sobre dichos territorios<sup>169</sup>.

En línea con lo anterior, esta Sala Especial desea llamar la atención sobre algunas comunidades y pueblos étnicos que han enfrentado limitaciones al goce efectivo de sus derechos territoriales, ha sido afectados por restricciones y/o controles a su movilidad y han enfrentado emergencias recurrentes, puesto que, a pesar de haber sido reportados por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), en su mayoría no se tuvieron en cuenta para la adopción de las medidas de prevención, protección y restitución. Dentro del periodo 2010-2016, estos son:

La Defensoría del Pueblo advirtió la situación de emergencia y de inminente riesgo sobre integrantes de los pueblos indígenas Wayúu (Alta Guajira)<sup>170</sup>, Sikuaní y Piapoco (Meta, Guainía y Vichada)<sup>171</sup>, Wounaan (Chocó)<sup>172</sup>, Zenú (Antioquia y Córdoba)<sup>173</sup>, Awá (Nariño)<sup>174</sup>, Embera Chamí (Risaralda)<sup>175</sup>, Kofán, Awá y Siona (Putumayo)<sup>176</sup>, Embera Katío (Antioquia y Córdoba)<sup>177</sup>, Hitnü, Makaguán, Sikuaní y U'wa (Arauca)<sup>178</sup>, Wipijiwi (Casanare)<sup>179</sup>, Eperara Siapidara (Cauca)<sup>180</sup>, y Nükak (Guaviare)<sup>181</sup>. Así como sobre comunidades afrocolombianas ubicadas en Medio Baudó, Alto Baudó, Bojayá<sup>182</sup>, Medio Atrato, Itsmina, Litoral del San Juan<sup>183</sup>, Riosucio, Carmen de Atrato<sup>184</sup>, Bagadó, Lloró, Unguía, Acandí<sup>185</sup>, Nóvita, Río Iró, Medio San

---

<sup>169</sup> Defensoría del Pueblo: *Informe de estabilización social y económica de la población desplazada de la región del Bajo Atrato-Chocó*. (2015) // *Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004*, (13 de octubre de 2016) // *Resolución Defensorial 064 de 2014 // Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014).

<sup>170</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 018-2013 y 020-2014*.

<sup>171</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 018-2010, 006-2012, 022 de 2012 y 019-2016*.

<sup>172</sup> (Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 010-2010, 019-2010, 001-2013, 014-2013, 027-2015, 017-2016 y 020 de 2016*).

<sup>173</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 002-2012, 015-2013 y 007-2014 y de Riesgo Inminente No. 034-2014, 016-2015 y 030-2016*.

<sup>174</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 027-2012 y de Riesgo Inminente No. 030-2014*.

<sup>175</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 002-2013, 014-2014 y 026-2016*.

<sup>176</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 008-2010, 013-2010, 028-2013 y 008-2016 y de Riesgo Inminente No. 009-2013*.

<sup>177</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 011-2012, 015-2013 y 022-2014 y de Riesgo Inminente No. 007-2014 y 030-2016*.

<sup>178</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 020-2011, 029 de 2014 y 036 de 2014*.

<sup>179</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 003-2016*.

<sup>180</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 017-2010*.

<sup>181</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 012-2012*.

<sup>182</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 015-2010 y la Nota de Seguimiento No. 004-2012*.

<sup>183</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo Inminente No. 010-2010 y 001-2013*.

<sup>184</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo Inminente No. 005 y 009-2011*

Juan, Sipí<sup>186</sup>, Quibdó<sup>187</sup>, Juradó, Bahía Solano, Nuquí<sup>188</sup> (Chocó), Florida, Pradera, (Valle del Cauca), Miranda<sup>189</sup>, Suárez, Morales<sup>190</sup>, López de Micay<sup>191</sup>, Guapi, Timbiquí (Cauca), Vigía del Fuerte, Apartadó, Turbo<sup>192</sup>, Carepa (Antioquia), Arjona, y Turbaco<sup>193</sup> (Bolívar).

### ***Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional respecto de los derechos étnico-territoriales***

**25.** Ahora bien, en cuanto a la ***situación de inseguridad jurídica*** de los territorios indígenas y afrocolombianos, la Corte Constitucional observa un profundo *bloqueo institucional*. Esta dificultad de la política pública, acorde con lo precisado en el auto 373 de 2016, 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. Esta situación también ha sido denominada por la jurisprudencia constitucional como una situación de ‘marasmo institucional’*”.

Al respecto, a partir de los informes de los organismos de control de Estado, como el último reporte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos, esta Corporación encontró que el INCODER (en liquidación) no contó con la capacidad institucional<sup>194</sup> ni con la asignación de recursos necesarios<sup>195</sup> para avanzar de manera continua y progresiva en la definición de la situación jurídica de las solicitudes de formalización de territorios étnicos, en especial, en aquellos casos donde la inseguridad territorial resulta asociada con factores de riesgo conexos y vinculados al

---

<sup>185</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 020-2010, 010-2011 y 005-2016, y la Nota de Seguimiento 015-2012.*

<sup>186</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 019-2010 y 025-2015 y de Riesgo Inminente No. 004-2010, 027-2014, 026-2015 y la nota de seguimiento No.017-2012.*

<sup>187</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 019-2011, 006-2013 y 033-2014.*

<sup>188</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 014-2013 y de Riesgo Inminente No. 015-2011 y 002-2011.*

<sup>189</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 010-2012.*

<sup>190</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 001-2012.*

<sup>191</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 017-2010 y la Nota de Seguimiento No. 019-2011.*

<sup>192</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 011-2012 y 012-2014.*

<sup>193</sup> Defensoría del Pueblo. *Nota de Seguimiento No. 033-2010.*

<sup>194</sup> 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*”. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos.* (2016). Págs. 36-40.

<sup>195</sup> 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. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos.* (2016). Págs. 29-36.

conflicto armado y la violencia generalizada. Asimismo, estos factores de riesgo fueron constatados por la Corte Constitucional en sentencias T-680 de 2012<sup>196</sup> y T-601 de 2016<sup>197</sup>.

Este escenario de inoperancia administrativa por parte del INCODER refleja una respuesta estatal *insuficiente* frente a las obligaciones constitucionales y legales en la materia. Así, esta Sala Especial advierte, de un lado, un incumplimiento de los deberes constitucionales señalados con anterioridad, relacionados con la delimitación de los territorios ocupados y/o ancestrales de los grupos étnicos y el trámite en un plazo razonable de las solicitudes de titulación; y, de otro lado, los escasos resultados en la priorización y culminación de los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes afectadas por el conflicto armado, como lo estipula el artículo 57 del Decreto 4633 de 2011 y como lo ordena, en el caso de las la población afrodescendiente, el auto 005 de 2009, a través de la Ruta Étnica (orden quinta), con los procesos de titulación colectiva.

25.1. Este bloqueo además, se manifiesta en una *actuación* gubernamental que paraliza el avance de un alto porcentaje de las solicitudes de titulación de los territorios<sup>198</sup>. De esta manera, en el auto 373 de 2016, la Corte Constitucional indicó que cuando el bloqueo se da por una acción inadecuada e insuficiente de la Administración, éste además se expresa en “*un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que ocasionan un masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a las peticiones y solicitudes elevados por los ciudadanos (SIC)*”.

El número reducido de casos muestra, en esta oportunidad, un obstáculo administrativo por la inobservancia de los criterios de gradualidad y progresividad en los casos atendidos año a año por el extinto INCODER, y los que se espera con la Agencia Nacional de Tierras<sup>199</sup>. En el periodo 2012-2015, por ejemplo, los resultados fueron decrecientes y variables, sobre todo, frente a la titulación de los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes<sup>200</sup>. A esto se suma, según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos, la ausencia de un sistema que de manera progresiva cumpla con cada uno de los criterios de priorización fijados legal y constitucionalmente<sup>201</sup>.

---

<sup>196</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>197</sup> M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>198</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4° informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos*. (2016). Págs. 25 y subsiguientes.

<sup>199</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4° informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos*. (2016). Pág. 30.

<sup>200</sup> *Indígenas*: 2012 (12 Constitución-CN, 4 Ampliación-AM), 2013 (9CN, 2AM), 2014 (6CN, 3AM), y 2015 (23CN y 4AM). *Afrodescendientes*: 2012 (12 Titulación-TI), 2013 (0 TI), 2014 (7 TI), 2015 (7 TI).

<sup>201</sup> Entre aquellos criterios están los fijados por: i) la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI); ii) el trámite para la protección de los territorios afectados por los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno (Decreto 4633, art. 57); iii) “*los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas*” (Decreto 2333 de 2014); iv) los fallos de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y afrodescendientes, (Decretos 4633 y 4635, arts. 166 y 130, respectivamente); iv) las rutas de

En consecuencia, en el caso de los *pueblos indígenas* se incumplió con el término de 6 meses fijado en el Decreto 4633 de 2011 (art. 57) para dar respuesta a las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas, en los que se identifican daños y afectaciones asociados al conflicto armado y a la violencia generalizada<sup>202</sup>. Al igual que una reiterada inobservancia de los compromisos asumidos por la entidad o los casos de inseguridad territorial advertidos en el marco del Sistema de Alertas Tempranas<sup>203</sup>.

En el informe de respuesta al auto 026 de 2013, el entonces INCODER explicó que era “*poco procedente en la práctica*” llevar a cabo la priorización ordenada en el Decreto 4633 de 2011 y, por tal razón, delimitó la actuación a 42 comunidades del Chocó, Guaviare y Nariño que acudieron a la ruta étnica de protección. Estos casos a pesar de que no contaron con la plena identificación de las afectaciones territoriales a causa del conflicto, fueron llevados a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas –CNTI– para comenzar con la puesta en marcha del plan de contingencia ordenado en el artículo 57 del referido decreto<sup>204</sup>. Aunque se intentó un ejercicio de priorización, los resultados fueron insuficientes y lo más preocupante para esta Corporación es la acumulación de compromisos por parte del Gobierno sin planear los recursos técnicos, administrativos y financieros necesarios para avanzar gradualmente en la formalización de los territorios indígenas, atendiendo a las graves condiciones de inseguridad que potencian las limitaciones del goce efectivo de sus derechos territoriales.

En el caso de la *población afrodescendiente*, conforme con lo dispuesto en el auto 005 de 2009, la Corte Constitucional también evidencia escasos resultados por parte del INCODER en torno a la responsabilidad de titular los territorios colectivos<sup>205</sup>. En el marco de la ruta étnica de protección se observa

---

protección de derechos territoriales (Decreto 4633, art. 150 y orden 5ta del auto 005); v) los autos 004 y 005 de 2009, así como posteriores a éstos; vi) los casos de inseguridad territorial advertidos por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas; y vi) los compromisos del Gobierno Nacional con organizaciones indígenas y afrocolombianas. //CSMOC, *1° informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos*, 2013. Pág. 337. // Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4° informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos*. (2016). Pág. 33.

<sup>202</sup> Después de 8 años de emitido el auto 004 de 2009, y 6 años desde la implementación del Decreto 4633 de 2011, los resultados del INCODER se resumen en la culminación de 50 solicitudes de constitución de resguardos y 13 solicitudes de ampliación de los mismos. Los cuales resultan insuficientes, a juicio de los Órganos de Control y los pueblos indígenas, si ello se compara con las 472 solicitudes indígenas (o 826 según informa la ONIC). // ONIC. *Pueblos indígenas, conflicto armado y paz. Ponencia en la Audiencia Pública* (2015, 3 de septiembre) // Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4° informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley étnicos*. (2016). Págs. 25-26.

<sup>203</sup> Comisión de Seguimiento y Monitorio de los Órganos de Control-CSMOC-. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley de comunidades étnicas*. 2013. Pág. 337. // CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. Diciembre de 2015. Pág. 16.

<sup>204</sup> INCODER. *Informe de respuesta al auto 026 de 2013*. Pág.34.

<sup>205</sup> 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 solicitudes por resolver. Cifra que, de acuerdo con la CSMDL asciende a 209 solicitudes de titulación colectiva en 19 departamentos. Estos procesos, de acuerdo con dichas comisiones, superan incluso los 5 años sin una respuesta efectiva por parte de la administración. *Cfr.* Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 005 de enero de 2009*.

una respuesta insuficiente, ya que después de 8 años de emitido el auto 005 de 2009, se culminó el trámite de dos solicitudes de titulación de 33 casos que no cuentan con la delimitación de sus territorios<sup>206</sup>. La Contraloría General de la República a su vez encontró un escenario de parálisis institucional en el INCODER, pues 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 estancamiento<sup>207</sup>.

**26.** En cuanto a la *inseguridad material*, este Tribunal encuentra una *práctica inconstitucional*. Acorde con el auto 373 de 2016, “[d]os razones distintas fundamentan la intervención del juez constitucional en estos casos. De una parte, la situación de invisibilidad de estos sectores de la población los sustrae de los procedimientos ordinarios de seguimiento y corrección de falencias de la administración. De la otra, el trato discriminatorio se puede presentar incluso de manera perceptible, pero la administración las adopta ‘a pesar de los costos que sobre los derechos fundamentales van a tener’”.

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

La Corte Constitucional quiere llamar la atención en el déficit de protección injustificado que hay sobre estos grupos, principalmente en los siguientes escenarios:

a) Cuando las comunidades étnicas tienen riesgos prevenibles pero no se adoptan las medidas ni hay resultados de las rutas de protección de derechos territoriales étnicos, señaladas 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.

b) Cuando las comunidades étnicas tienen emergencias y/o situaciones de inminente daño, señaladas por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas, pero no han sido focalizadas en el

---

(03/12/2015). Anexo 1. // Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 25-27.

<sup>206</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe de respuesta al auto 359 de 2015*. (2015). Pág. 40.

<sup>207</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento auto 359 de 2015*. (2015). Pág. 15.

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.

c) Cuando las comunidades étnicas tienen emergencias y/o situaciones de inminente daño, fueron focalizadas en el procedimiento para la restitución de derechos territoriales y, sin embargo, no se han activado las medidas de protección y cautelares fijadas en los Decretos Ley Étnicos, y en los autos complementarios a la sentencia T-025 de 2004.

Esta Sala Especial reconoce el avance significativo que trajo para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y afrodescendientes las medidas de restitución con carácter diferencial étnico. Lo anterior, al tratarse de un trámite robusto y especial para proteger a las comunidades de las distintas formas de limitación al goce efectivo de los derechos territoriales, donde la participación de la población étnica y el peso que imprime la decisión judicial, son elementos importantes para la restitución material y el consecuente retorno de la población. En especial, la actuación de la Unidad de Restitución de Tierras que muestra que, de manera sucesiva y gradual, se adoptan las acciones necesarias para cumplir con el enorme reto de restituir los territorios indígenas y afrodescendientes.

Sin embargo, en la actualidad, la falta de activación y la acción descoordinada entre el Ministerio del Interior, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas, para alcanzar resultados en los mecanismos dispuestos para prevenir las afectaciones étnico-territoriales y proteger a los territorios de los daños inminentes, ha acarreado la tergiversación de los autos 004 y 005 de 2009.

En los citados pronunciamientos, la Corte Constitucional insistió en que la situación de emergencia obliga a las autoridades públicas responsables a aumentar los esfuerzos para implementar mecanismos de prevención y protección para los derechos territoriales y, con ello, ofrecer una respuesta oportuna, completa y adecuada de cara a las graves amenazas y vulneraciones al derecho de propiedad colectiva. Por lo tanto, el conjunto de entidades con responsabilidades en materia de prevención, protección y restitución eran las obligadas a garantizar de manera efectiva los derechos territoriales, sin que pudiera aducirse como excusa para los escasos resultados, la falta de competencia o de capacidad institucional.

Sumado a lo anterior, esta Corporación reafirma la necesidad de activar efectiva y eficazmente las medidas de prevención y protección hasta tanto no se adopte una decisión final en el marco de un proceso de restitución de derechos territoriales. Especialmente, porque (i) persisten condiciones de inseguridad en muchos territorios objeto de solicitudes de restitución que, a juicio de la Unidad de Restitución de Tierras, dificultan los avances y la

presentación de nuevas demandas<sup>208</sup>; (ii) de acuerdo con los órganos de control y la sociedad civil, los resultados en el trámite de restitución han sido parciales respecto del alto número de solicitudes<sup>209</sup>; (iii) se han presentado demoras en la elaboración de las caracterizaciones, no solo por los factores señalados, sino también por la limitada capacidad administrativa, presupuestal y técnica de las entidades con responsabilidad en la materia (UTR, INCODER, ahora ANT, IGAC), así como por la complejidad de los casos<sup>210</sup>; y (iv) 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 efecto de los derechos territoriales, en los términos descritos en los artículos 139 y 105 de los Decretos 4633 y 4635 de 2011, respectivamente<sup>211</sup>.

26.1. Este problema que ha sido identificado por los órganos de control y la sociedad civil, sin embargo, se somete a la población indígena en una situación de déficit de protección cuando, a pesar de contar con las medidas dispuestas en el auto 004 de 2009 y el Decreto 4633 de 2011, se les excluye de las iniciativas de prevención y protección que tienen que ser utilizadas frente a situaciones de emergencia e inminente riesgo.

En primer lugar, por la inaplicación de la ruta étnica de protección de los territorios colectivos, medida que indudablemente, de acogerse, contribuiría a la protección de los derechos territoriales. A pesar que hay una obligación clara en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras, con la puesta en marcha del Decreto 4633 de 2011 (art. 150), existe un evidente incumplimiento en la gestión de esta ruta, como consta con las recomendaciones hechas por el Sistema de Alertas Tempranas y las conclusiones de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT)<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> 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 incrementa 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.

<sup>209</sup> 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 Renacer Negro, en Cauca. Unidad para la Restitución de Tierras, *Informe de Gestión del año 2015*, (enero de 2016), págs. 24-38.

<sup>210</sup> 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. // Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág.20.

<sup>211</sup> Inclusive, esta desarticulación se ha advertido con las órdenes de la Corte emitidas en los autos 004 y 005 de 2009. (Auto 073 de 2014 MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>212</sup> Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico*, (2014), pág. 17-18

En el mismo sentido, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) corroboró que “*no se registran las rutas étnicas gestionadas desde [la creación de la URT], en particular para las comunidades étnicas en las fases de caracterización de las afectaciones y daños (...) y de interposición y admisión de las demandas de restitución y/o de solicitud de medidas cautelares*”<sup>213</sup>.

En segundo lugar, la Unidad de Restitución de Tierras si bien reportó 133 estudios preliminares, tan solo han sido focalizados 14 de ellos, sin que, en todo caso, se hayan adoptado hasta el momento medidas de protección o cautelares ordenadas por el artículo 149 del Decreto 4633 de 2011. En efecto, aunque la URT anotó en sus informes de gestión que, durante el periodo 2012-2015, realizó tales estudios preliminares y los presentó a la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, fueron focalizados solo 14 y, con el resto, adelantaría como estrategias la aplicación de la ruta de protección de derechos territoriales (definida en el artículo 150 del citado decreto) y la solicitud de medidas cautelares (art. 151), no obstante, no se ve cumplimiento de esa meta<sup>214</sup>.

En tercer lugar, siendo las medidas cautelares la ruta que permite la prevención de las afectaciones y la protección de los territorios hasta que se tome una decisión final de orden judicial frente a la solicitud de restitución, tampoco se ha visto un direccionamiento de recursos y esfuerzos institucionales para fortalecerla y garantizar su aplicación progresiva<sup>215</sup>.

26.2. De igual forma, en el caso de las *comunidades afrodescendientes*, esta práctica se concreta por tergiversación de los instrumentos constitucionales. Al efecto, la Corte Constitucional ha indicado 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*”<sup>216</sup>.

Puntualmente, 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 alcance fijado jurisprudencialmente para dicho mecanismo, al tiempo en que no armonizó su procedimiento y resultados con el conjunto de medidas dispuestas para el trámite de restitución, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4635 de 2011. Esto condujo a una situación de

---

<sup>213</sup> CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (2015), pág. 16.

<sup>214</sup> URT. *Informe de gestión año 2012*, pág. 38. // UARIV. *Informe auto del 11 de marzo de 2014*, 22 de abril de 2014, pág. 148.

<sup>215</sup> En la actualidad estas medidas favorecen tan sólo a 11 comunidades: Sikuaní (Resguardo de Caño Ovejas); Embera Katío (Resguardo Alto Andagueda); Yupka (Resguardo Menkue-Misaya y La Pista, y Iroka); Saliba, Sikuaní y Amorúa (Resguardo Kanalitojo), Jiw (Resguardos la Fuga, Barrancón y la María); Awá (Zona Telembí -Planadas, Pipalta, Tortugaña, Tronquería, Ñambí); Saliba, Sikuaní, Amorúa (Kanalitojo – Puerto Colombia); Kogi (Tugueka);Embera (San Lorenzo); Embera (Chidima Tolo y Pescadito); y U´wa Unido U´wa. // Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión 2015*. Pág. 38.

<sup>216</sup> Auto 373 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

desprotección de los territorios, especialmente sobre los ancestrales, en la medida en la ruta, como está formulada actualmente, dejó de cubrir un amplio conjunto de afectaciones que afrontan las comunidades.

Al respecto, si bien la Corte Constitucional valora positivamente la reciente emisión de resoluciones de protección por parte del Ministerio del Interior<sup>217</sup>, 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<sup>218</sup>, la falta de articulación con el trámite de restitución fijado a partir del Decreto 4635 de 2011 (arts. 107 y subsiguientes) sigue sin garantizar el contenido señalado en el auto 005 de 2009<sup>219</sup>. En otros términos, el Gobierno continúa sin proteger los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras “(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”<sup>220</sup> como lo ordenó la Corte, puesto que persisten fallas en la articulación de las medidas y la coordinación de las entidades responsables de aquellas.

En efecto, si bien las resoluciones emitidas por el Ministerio del Interior 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<sup>221</sup>. Adicionalmente, si bien 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”, 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<sup>222</sup>.

---

<sup>217</sup> 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.

<sup>218</sup> Ministerio del Interior, *Informe auto 073 de 2014*, pág. 4.

<sup>219</sup> CGR, *Informe auto 094 de 2015*, pág.8 // PGN, *Informe auto 094 de 2015*, pág. 5 // INCODER, *Informe auto 026 de 2013*, pág. 34.

<sup>219</sup> PGN, *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia*, pág. 76.

<sup>219</sup> Contraloría General de la República, *Informe auto 359 de 2015*, Octubre 2015, págs. 13-15.

<sup>220</sup> Auto 005 de 2009. Fundamento jurídico 178 (M.P. Manuel José Cepeda) y Auto 073 de 2014 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>221</sup> 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.

<sup>222</sup> UARIV, *Informe auto 438 de 2016*, págs. 58 // Gobierno Nacional. *Informe auto 359 de 2015*, (Marzo de 2016), pág. 27.

Este panorama se agrava como consecuencia de la transición del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) entre el INCODER y la Unidad de Restitución de Tierras, pues el Ministerio del Interior ha estancado la implementación de esta medida<sup>223</sup>, sin adoptar –en virtud de su función de coordinación– acciones de contingencia para tales propósitos como lo es, avanzar en el registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de aquellas medidas que ya se encuentran en el citado RUPTA (i.e. C.C. Guayabal, Cuenca Rio Cauca y Microcuenca del Rio Teta Mazamorrero o Cerro Teta)<sup>224</sup>.

Así, aunque esta Sala Especial comparte la consideración de la Unidad de Restitución de Tierras acerca de que “*deben articularse [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, respectivamente<sup>225</sup>.

**27.** En consecuencia, esta Sala Especial considera necesario continuar con el seguimiento que adelanta, en la medida en que se presentan algunas fallas que constituyen un *bloqueo institucional* y una *práctica inconstitucional* que produce un *déficit de protección injustificado* de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

### ***Registro de las personas, las comunidades y los pueblos indígenas y afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado***

**28.** La respuesta del Estado frente a la necesidad de garantizar un proceso reglado y transparente para las personas, comunidades y pueblos étnicamente diferenciadas que sufren el desplazamiento forzado, se ha dado en el marco de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011<sup>226</sup>, que han consagrado temas como el componente étnico de los registros de víctimas y tierras despojadas o abandonadas forzosamente<sup>227</sup>. No obstante, tal como quedó expuesto en el auto 438 de 2016<sup>228</sup>, en la implementación de los contenidos de las normas

<sup>223</sup> UARIV, *Informe auto 438 de 2016*, pág. 70.

<sup>224</sup> 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.

<sup>225</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 22.

<sup>226</sup> Decreto 4633 de 2011 para pueblos y comunidades indígenas, título VIII, arts. 183 a 190 y Decreto 4635 para víctimas pertenecientes comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, título II, arts. 146 a 150.

<sup>227</sup> Incorporando información relacionada con las víctimas y las violaciones contempladas en estos estatutos; así como el pueblo y la comunidad a la que pertenecen; su ubicación; las variables de caracterización de daños y afectaciones étnico-territoriales correspondientes y la interconectividad de los registros. Gobierno Nacional-UARIV, informe presentado en agosto de 2015, para atender los requerimientos del auto 298 del mismo año, págs. 69 y 70.

<sup>228</sup> A través del cual se solicitó información al Gobierno Nacional en relación con lo dispuesto en los autos: 218 de 2006; 004, 005, 008 y 011 de 2009; 219 de 2011 y 373 de 2016, en materia de enfoque diferencial étnico y registro, caracterización y sistemas de información, en el marco del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.

citadas se han advertido obstáculos (i) para presentar la declaración o solicitud de inscripción en el registro y (ii) dentro del trámite que se da a dicha solicitud.

**29.** Distintas razones explican los obstáculos para acceder al registro, tal como ocurre con las barreras de orden geográfico y cultural; las que imponen el mismo conflicto armado y la violencia generalizada; el temor a represalias; la desconfianza en las instituciones; la precaria capacidad institucional en el territorio (en recursos humanos, operativa y de infraestructura) y la constante desarticulación y la falta de información respecto del procedimiento, entre las más destacadas<sup>229</sup>.

A pesar que existe una mayor articulación entre el Ministerio Público, encargado de la recepción de la declaración, y la Unidad para las Víctimas<sup>230</sup>, los obstáculos recién expuestos se pueden explicar porque las medidas para contrarrestar tales barreras no se advierten suficientes, adecuadas y pertinentes, pues si bien se han adelantado acciones en esa vía, éstas no responden a las dificultades que el mismo Gobierno ha identificado. Por ejemplo, las estrategias que se destacan en el último informe del Gobierno son la toma de declaración en línea, que no siempre es viable porque requiere unas condiciones operativas y tecnológicas específicas, que en los territorios de los pueblos étnicamente diferenciados difícilmente están disponibles; y la entrada en funcionamiento de la Unidad Móvil de la Defensoría del Pueblo, que no tiene una cobertura tan amplia que permita incluir todos los territorios que requieren de una presencia estatal urgente y puntual en materia de registro<sup>231</sup>.

**30.** De otra parte, los obstáculos que surgen para tramitar las solicitudes de registro se relacionan, de una parte, con la incapacidad del Registro Único de Víctimas (en adelante RUV) para identificar los pueblos o comunidades a los que pertenecen quienes se desplazan, lo cual dificulta establecer el número de hechos victimizantes que han impactado colectivamente a pueblos y comunidades. De otra parte, el procedimiento propio del registro de las personas desplazadas (RUV), como de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (RTDAF) no se agota en los plazos legales estipulados, especialmente en lo que tiene que ver con la valoración de la solicitud y la notificación de la decisión. Por último, los registros de víctimas (individual y colectivo) y tierras y/o territorios no se encuentran interconectados, las bases de datos del Estado que recogen la información de estos pueblos y

---

<sup>229</sup> Tal como se explicó, en detalle, en el auto 438 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, párrafos 8 a 13.

<sup>230</sup> Unidad para las Víctimas, Informe al auto 438 de 2016, presentado el 4 de octubre. Allí se relacionan: plan de capacitación anual para el Ministerio Público; acompañamiento permanente en la toma de las declaraciones; una comunicación constante; proceso de verificación periódico de formatos enviados vs. Declaraciones recibidas, entre otros. Así también se puede establecer en el informe del 4 de octubre allegado por la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, que además reportó la creación de la Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional y las Comisiones Regionales y Distritales con el mismo propósito. La primera integrada por las Procuradurías y Defensorías Regionales y las Personerías Municipales, que en 2016 incluyó en sus líneas estratégicas un eje transversal denominado “impulso y énfasis en la aplicación del enfoque diferencial étnico en todas las medidas de atención, asistencia y reparación integral” y que desde 2014 pide a las Comisiones y Subcomisiones incluir en sus informes semestrales el registro de grupos étnicos (víctimas y tierras).

<sup>231</sup> Unidad para las Víctimas, informe en respuesta al auto 438, 4 de octubre de 2016.

comunidades no se articulan entre sí y, por tanto, no son interoperables<sup>232</sup>. A continuación se explican algunas de las fallas más protuberantes, que sustentan lo expuesto:

a) En primer lugar, cabe señalar que un aspecto problemático es el incumplimiento del término legal de sesenta (60) días para la adopción de la decisión de inclusión o no en el registro, conclusión que se desprende del análisis efectuado por la propia Unidad, en torno a los datos relacionados en el Anexo I del último informe que presentó<sup>233</sup>. Entre las causas de tal situación de infracción de normas y violación de derechos, se advierte la adopción de medidas poco eficaces para salvar los obstáculos materiales y administrativos identificados por la Corte y por la misma Unidad para las Víctimas<sup>234</sup>, que se exacerban tratándose de comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes. En el caso de los sujetos colectivos étnicos, se presentó (i) el diseño de lineamientos para su identificación y caracterización a partir de la información de contexto, que se han adoptado para subsanar las carencias de información; y (ii) frente a la notificación individual para personas con pertenencia étnica, se señalaron (ii.a) jornadas masivas de notificación, (ii.b) priorización de la notificación personal y (ii.c) minería de datos en la Red Nacional de Información (RNI) (actualización y consecución de aquellos que sirven de contacto). Estas medidas no han arrojado resultados positivos para contrarrestar la problemática descrita, pues no presentan estrategias y metas concretas, ni se definen las dependencias responsables de su implementación, así como tampoco un proceso de seguimiento y evaluación.

b) Esta demora excesiva en la resolución de las solicitudes de registro se debe, en gran parte, a la falta de información e interoperatividad entre los diferentes sistemas de información que contienen datos de personas desplazadas con pertenencia étnica (RUV individual y colectivo-RTDAF, entre otros), pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, pues algunas estrategias trazadas entre entidades como la Unidad de Restitución de Tierras, el IGAC, el antes INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro (mesa de trabajo del “nodo tierras”) y el Ministerio del Interior, aún están en fase de implementación<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> Así se explicó, con mayor precisión, en el auto 438 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, párrafos 14 a 19.

<sup>233</sup> Unidad para las Víctimas, informe en respuesta al auto 438, 4 de octubre de 2016.

<sup>234</sup> La Unidad para las Víctimas identificó, en el último informe enviado en respuesta al auto 438 de 2016, las siguientes barreras: (i) Consulta detallada para la valoración (características y particularidades culturales y territoriales); (ii) revisión exhaustiva de hechos y vulneraciones declaradas (herramientas técnicas, jurídicas y de contexto, análisis de circunstancias de tiempo, modo y lugar); (iii) dificultades para identificar y delimitar a cada uno de los colectivos solicitantes; (iv) falta de visibilización de las comunidades afrodescendientes y Consejos Comunitarios (caracterización y georeferenciación) y (v) carencias de información para la valoración correspondiente (ubicación geográfica e inestabilidad territorial).

<sup>235</sup> La Unidad para las Víctimas en el informe del 4 de octubre de 2016 relacionó la política de interoperatividad diseñada por el Ministerio de las TIC, el marco conceptual y técnico unificado entre las entidades del SNARIV, un convenio de intercambio de información “web service” y “FTP” entre las entidades que hacen parte de una mesas de trabajo para el tema de tierras despojadas y abandonadas, otro con el Ministerio del Interior, que estaría próximo a arrojar los primeros resultados, para la entrega de una base de datos depurada y normalizada frente a listados censales y autoridades tradicionales y las que están asociadas con la RNI (Sistema de Información Vivante, cifras estadísticas, mediciones SM-SSV-IGED, ficha de caracterización, visor geográfico, cruce de bases de datos con la Registraduría Nacional del Estado Civil y las entidades del SANARIV).

c) Adicionalmente, la ausencia de estandarización/institucionalización de los anexos adicionales al Formato Único de Declaración (FUD) Étnico, implica ejercicios de reprocesamiento de la información, por la necesidad de complementar la ya registrada, durante el proceso de valoración.

d) Ahora bien, en lo que tiene que ver con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la Unidad para las Víctimas, como Coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), explicó que se presentan múltiples limitaciones para identificar las afectaciones étnico-territoriales, que generan retrasos en el trámite de inscripción. Procesos que se tornan complejos si se tiene en cuenta que los territorios son extensos y apartados y que aún hacen presencia en muchos de ellos actores armados ilegales que representan intereses económicos para distintos sectores<sup>236</sup>. No obstante los esfuerzos del Gobierno Nacional<sup>237</sup> para agilizar los procesos de caracterización, que permitan inscribir el respectivo territorio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, aún no logra articular una respuesta ajustada a lo dispuesto en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011<sup>238</sup>. Por ejemplo, la duplicidad de los procesos de caracterización para cada registro (RUV-Étnico y RTDAF-Étnico) genera desgaste en las comunidades y fragmentación de la información, limitando de esta manera la integralidad del registro y la caracterización y, por lo tanto, del diagnóstico del daño<sup>239</sup>.

**31.** En consecuencia, hasta tanto no se: (i) evidencie un avance integral y progresivo en la reducción de las barreras identificadas frente al acceso al procedimiento de registro; (ii) cumpla con los términos legales para emitir la decisión respecto de las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas (individual y colectivo) y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y (iii) logre un flujo eficiente de la información entre los diferentes sistemas frente a las personas, comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes; seguirá existiendo subregistro de la población étnicamente diferenciada, con lo que se perpetúan sus condiciones de vulnerabilidad y, por ende, de desprotección y desatención, razón por la cual esta Corporación mantendrá su competencia sobre este elemento de la política pública.

---

<sup>236</sup> La Unidad para las Víctimas, en informe del 4 de octubre de 2016, señaló entre otras: i. Términos cortos para documentar y probar las afectaciones territoriales: subregistro de información y demoras en la obtención de la misma porque proviene de diferentes fuentes; dificultades de seguridad (minería ilegal, cultivos ilícitos, minas antipersonales-MAP/MUSE); dificultades de acceso a los territorios (geografía e infraestructura); tiempos y necesidades de la comunidades; ii. Falta de formalización de territorios étnicos y existencia de territorios ancestrales y iii. presencia de ocupantes no étnicos en los territorios colectivos.

<sup>237</sup> La Unidad para las Víctimas, en el informe del 4 de octubre de 2016, explicó que se han desplegado acciones para ajustar la metodología de caracterización de afectaciones territoriales (elaboración de estudios preliminares y participación y concertación con las comunidades y sus autoridades); articulación con diferentes entidades que producen información de caracterización de las afectaciones territoriales y cruces de información técnica para identificar superposiciones ambientales, minero energéticas o de infraestructura; articulación con entidades del sector (ANLA, INVIAS, UPME, ANM, ANI).

<sup>238</sup> Artículo 156 del Decreto 4633 y 120 del Decreto 4635 de 2011.

<sup>239</sup> Defensoría del Pueblo, Informe en respuesta al auto 438 de 2016, 20 octubre de 2016, págs. 3 y 4.

## *Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional en torno a las órdenes enfocadas en el registro, caracterización y sistemas de información*

32. Una de las fallas sobre las que la Corte Constitucional mantendrá su competencia y seguimiento estricto, es el reiterado incumplimiento del término legal de sesenta (60) días para adoptar la decisión de inclusión de los sujetos colectivos étnicos en el registro de víctimas<sup>240</sup>. Un claro ejemplo de este “*marasmo institucional*” se puede observar en lo señalado por el informe de la Unidad para las Víctimas del pasado 4 de octubre de 2016, que señala expresamente que en promedio las solicitudes de sujetos colectivos indígenas se tardan 336 días (11.2 meses) y las de afrodescendientes 346 (11,53 meses), desde que se recepcionan hasta que se notifica la decisión<sup>241</sup>. Como si esto no fuera suficiente motivo de alarma, el informe en comentario permite concluir que, los promedios en los tres momentos identificados (i. declaración-recepción UARIV; ii. recepción UARIV–expedición de la resolución; iii. expedición de la resolución y notificación) han ido en aumento desde 2014 a la fecha<sup>242</sup>. Si bien es cierto que, el número de solicitudes también ha crecido, la capacidad institucional para afrontar tal demanda, en todo caso previsible, se ha quedado corta.

En términos del auto 373 de 2016<sup>243</sup> la ineficiencia e inoperancia de la administración para responder las solicitudes de los ciudadanos se replica en este caso, pues las medidas que se han tomado para salvar los obstáculos identificados no han sido determinantes en ese propósito, son insuficientes, no se advierten consistentes con la problemática y, en ese orden, no permiten prever un cambio contundente en la estrategia de registro de sujetos colectivos étnicos, para ajustarse a los plazos legales.

Este bloqueo representa una grave transgresión de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, pues dificulta que se lleve a cabo oportunamente un registro y una caracterización acordes con las particularidades y necesidades de la población desplazada con pertenencia étnica y la invisibiliza en los sistemas de información del Estado, impidiendo que se realice un diagnóstico serio de las diferentes afectaciones y necesidades y, en consecuencia, una atención oportuna y eficaz. Además, tal retraso en la adopción de la decisión del registro de víctimas genera excesivas cargas administrativas, institucionales y fiscales para las entidades territoriales, como se ha reiterado en otros pronunciamientos<sup>244</sup>.

---

<sup>240</sup> La Comisión de Monitoreo y Seguimiento de los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto Armado, en el tercer informe presentado al Congreso de la República en 2015, destaca también esta problemática, en el aparte 4.3, que en su criterio genera desinformación e incertidumbre frente al trámite, “*al no conocer el estado de su situación en el RUV, derecho que les asiste, las comunidades afrontan una nueva frustración en términos del ejercicio legítimo de sus derechos y por tanto se propicia falta de confianza frente a los procesos de restitución y reparación integral de sus derechos colectivos vulnerados*”.

<sup>241</sup> También se indicó que para indígenas mínimo se hace en 24 días y máximo en 1.074 días (35,8 meses) y para afrodescendientes mínimo en 29 días y máximo en 812 días (27 meses).

<sup>242</sup> Unidad para las Víctimas, Informe al auto 438 de 2016, presentado el 4 de octubre, tablas 6, 9 y 12.

<sup>243</sup> Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, auto 373 de 2016, páginas 34 y 35.

<sup>244</sup> Corte Constitucional autos 099 de 2013 y 373 de 2016. M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

Ahora bien, una de las fallas antes identificadas, como la falta de articulación e interoperabilidad de los sistemas de información, si bien no se constituye por sí sola en una de aquellas denominadas por la jurisprudencia como *bloqueos institucionales* o *prácticas inconstitucionales*, pues no se ajusta a la tipología de situaciones que ameritan la intervención excepcional y residual del juez constitucional, sí influye de forma determinante en la configuración del bloqueo antes descrito, ya que impide que la información necesaria para adelantar el proceso de valoración de las solicitudes de registro se comparta en tiempo real, y, por tal motivo, también será objeto de seguimiento por parte de esta Sala Especial.

**33.** Finalmente, esta Sala Especial considera necesario continuar con el seguimiento en este componente, en la medida en la que persiste un *bloqueo institucional* que impide solucionar los problemas en registro, caracterización y sistemas de información.

**34.** En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 del 2004,

## RESUELVE

### *Aspectos generales*

**Primero. - DECLARAR** que el *Estado de Cosas Inconstitucional* frente a los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes afectados por el desplazamiento, en riesgo de estarlo y con restricciones a la movilidad, *no se ha superado*, pues la política pública encargada de la prevención de estos flagelos y de la atención de la población carece de un enfoque integral sensible a los riesgos y afectaciones especiales que sufren y que se traduce en la vulneración masiva y sistemática de derechos como la autonomía, la identidad cultural, el territorio y en la presencia de barreras de acceso y trámite en el registro, que compromete indefectiblemente su pervivencia física y cultural.

**Segundo. - DECLARAR** que el nivel de cumplimiento de las órdenes encaminadas a atender y proteger a los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianos que han sido desplazados o están en riesgo de estarlo, es **bajo**, ya que la respuesta del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Locales no ha logrado contener los riesgos que afrontan en sus territorios, ni atenderlos eficazmente una vez se ha producido el desplazamiento, desconociendo, además, el enfoque diferencial étnico en dichas acciones.

**Tercero. - ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director del Departamento Nacional de Planeación que, con la participación de los órganos de control y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado: (i) analicen si actualmente los sistemas de información utilizados para capturar información sobre la población desplazada y caracterizarla, cuentan con

variables o identificadores lo suficientemente robustos para diseñar indicadores relacionados con el goce efectivo de derechos de la población étnica; y **(ii)** realicen un análisis de la suficiencia, pertinencia y adecuación de los indicadores étnicos existentes y consoliden una batería de indicadores a medir por parte de la Unidad para las Víctimas y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas; **(iii)** que permita evaluar los avances, estancamientos y retrocesos de la respuesta estatal respecto al goce efectivo de los derechos territoriales, a la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

El documento referenciado deberá ser allegado a esta Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a seis (6) meses, contado a partir de la comunicación de la presente providencia.

**Cuarto. - ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Nacional de Planeación que, con estricta observancia del principio de coherencia: **(i)** *evalúen la dimensión del esfuerzo presupuestal* que es necesario realizar para cumplir con las órdenes emitidas por esta Corte en los autos 004 y 005 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 045, 173, 299 de 2012 y 073 de 2014; así como las obligaciones a favor de la población étnica víctima de desplazamiento forzado contenidas en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, atendiendo a las advertencias realizadas por los organismos de control y los actores de la sociedad civil, recogidas en este pronunciamiento; **(ii)** determinen el ritmo con el cual darán cumplimiento a estas obligaciones; **(iii)** precisen las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos, al igual que los respectivos componentes en los cuales se van a ejecutar y, finalmente, **(iv)** prevean un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes de recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas.

El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá presentar un informe, en medio físico y magnético, ante esta Sala Especial de Seguimiento, en un término no superior a los dos (2) meses a partir de la notificación del presente auto. Igualmente, deberá presentar informes trimestrales acerca de la implementación del plan de contingencia hasta el cumplimiento de la orden, que no podrá exceder el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto; así como correrle traslado de esos informes a los órganos de control, para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia.

#### *Identidad cultural*

**Quinto. - ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministro del Interior y a los Directores

de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, y de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de esta cartera, la adopción de una estrategia de armonización de las órdenes emitidas en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con la política pública que posteriormente fue introducida con los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, para que la intervención estatal avance progresivamente hacia el restablecimiento, conservación, protección y fortalecimiento de los modos de vida de las comunidades étnicas afectadas por el conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado.

Esta estrategia, además, deberá analizar las situaciones de riesgos, afectaciones diferenciales y necesidades particulares que tiene tanto la población indígena y afrodescendiente desplazada hacia entornos urbanos, como los grupos que retornaron a sus territorios o se encuentran con restricciones a la movilidad. Lo anterior, con la finalidad de alcanzar una intervención planificada, integral y que progresivamente supere la mirada asistencial. En tal sentido, la misma deberá contar con datos que permitan evaluar la respuesta estatal, para lo cual se indicará: **(i)** responsabilidades de cada funcionario, **(ii)** las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestales que se registran para la efectiva implementación de esta estrategia, así como **(iii)** la forma y el tiempo en que se van a realizar los justes pertinentes para enfrentar estas necesidades.

Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar informes trimestrales de avances en la implementación de la referida estrategia ante la Sala Especial, hasta alcanzar el cumplimiento de la orden, que no podrá exceder el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto; así como correrle traslado de esos informes a los órganos de control, para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia.

**Sexto. - ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la entrega de la ayuda humanitaria a la población étnica desplazada forzosamente hacia espacios urbanos, de forma oportuna, completa y adecuada, hasta tanto se realice el retorno o se reubique a la población de manera culturalmente apropiada y digna; así como se atienda con urgencia los casos de mendicidad, drogadicción y reclutamiento de menores de edad en ciudades.

Con la finalidad de evaluar los logros de la respuesta gubernamental respecto de la situación de las comunidades étnicas en contextos urbanos, en conjunto con el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y con el acompañamiento de la Comisión de Seguimiento para Política Pública de Desplazamiento Forzado y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se deberá poner en marcha una estrategia censal y de caracterización de la población étnica asentada en dichos espacios a causa de la violencia, el

conflicto armado y sus factores conexos y vinculados, con el objetivo de identificar: **(i)** la totalidad de personas con pertenencia étnica desplazadas forzosamente asentada en contextos urbanos; **(ii)** el tiempo que llevan en situación de desplazamiento en dichos contextos; **(iii)** la ayuda humanitaria a la que han accedido efectivamente; **(iv)** la voluntad para retornar, reubicarse o permanecer en los sitios de recepción; **(v)** el porcentaje de población con plan de retorno o reubicación; o de aquellos que retornaron sin el cumplimiento de los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad, es reiterativo su riesgo y, por lo tanto, requieren de un acompañamiento institucional; y **(vi)** si se cumplen con los presupuestos de normalidad en los municipios donde hay población desplazada para realizar una gestión ordinaria de retorno y/o reubicación.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá presentar informes trimestrales ante la Sala Especial sobre los avances en la implementación de dicha estrategia censal y de caracterización hasta alcanzar el cumplimiento de la orden, que no podrá exceder el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto; así como correr traslado de esos informes a los organismos de control, con el fin de sugerir metodologías de caracterización y complementar la información que no sea registrada.

**Séptimo. - ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministro del Interior, al Director de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías y al Director General del Departamento Nacional de Planeación, diseñar e implementar una estrategia de evaluación de la situación de los pueblos indígenas que no cuentan con un Plan de Salvaguarda Étnica, priorizando aquellos pueblos identificados en este pronunciamiento. Esta evaluación deberá permitir concluir: **(i)** cuáles de ellos se encuentran en un riesgo de exterminio físico y cultural por el fenómeno de desplazamiento forzado, en los términos descritos en el auto 004 de 2009, para con posterioridad **(ii)** desplegar la atención que sea más adecuada a su situación de vulnerabilidad, discriminación y marginalidad, y con la que se garantice una **(iii)** respuesta estatal planificada, integral y sin daño.

Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar informes trimestrales de avances en la implementación de la referida estrategia ante la Sala Especial hasta el cumplimiento de la orden, que no podrá exceder el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto; así como correrle traslado de esos informes a los órganos de control, para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia.

**Octavo. - ORDENAR**, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministro del Interior, con el apoyo de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente auto, formulen e inicien la implementación de Planes de Salvaguarda Étnica ante el

conflicto armado y el desplazamiento forzado para los pueblos Tukano, Barí y Kisgó, sin perjuicio de los pueblos señalados en el fundamento jurídico 15 de este auto.

Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar dos informes. El primero de ellos, en un término inferior a los seis (6) meses contado a partir de la comunicación de la presente providencia, en el cual expongan los Planes de Salvaguarda formulados. En el segundo informe, deberá ser allegado en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la notificación de este auto, y deberá explicar los avances en la implementación de dichos planes. En virtud de lo anterior, **DECLARAR** el cumplimiento de la orden sexta de la sentencia T-650 de 2012.

### *Autonomía*

**Noveno.-ORDENAR** al Ministro del Interior que, junto con el Ministro de Minas y Energía, la Directora General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y los Presidentes de las Agencias Nacionales de Hidrocarburos y de Infraestructura y demás autoridades concernidas, garantice el cumplimiento del deber de adelantar los procesos de consulta previa para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, frente a proyectos de exploración y/o explotación minera, turística o portuaria, planes de erradicación de cultivos ilícitos, proyectos extensivos de monocultivos agrícolas, obras de infraestructura, y cualquier otra medida que pueda afectarlos directamente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación<sup>245</sup>. Adicionalmente, en aquellos casos específicos en que la medida implique el desplazamiento de las comunidades por la obra o proyecto, esté relacionada con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en tierras étnicas o represente un alto impacto social, cultural o ambiental, que pueda amenazar su subsistencia como pueblo indígena o tribal étnicamente diferenciado, será deber del Gobierno Nacional obtener el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad.

Para determinar el riesgo de desplazamiento o el alto impacto de la medida, en desarrollo de los procesos de concertación y consulta, las autoridades y los pueblos étnicos identificarán y determinarán conjuntamente en cada caso el tipo, la gravedad y el nivel de afectación de la medida sobre los territorios y los derechos colectivos de la comunidad. Sin embargo, en aquellos casos específicos en que no haya acuerdo y la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, concluyan que el riesgo de desplazamiento o mayor impacto de una medida específica sobre los derechos colectivos de una o varias comunidades étnicas concretas, pone en riesgo su pervivencia como grupo étnicamente diferenciado, de acuerdo con los estándares identificados

---

<sup>245</sup> Consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-129 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio, T-376 de 2012 y T-294 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa, T-576 de 2014 y T-550 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-197 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio y SU-097 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa, así como el auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva secciones V.B.1 y V.C.1.

jurisprudencialmente<sup>246</sup>, el Gobierno deberá obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades directamente afectadas, y explorar alternativas menos lesivas de acuerdo a las particularidades de cada caso, con la participación de las comunidades y con fundamento en estudios previos de entidades independientes y técnicamente idóneas.

En caso de comprobarse que todas las medidas son perjudiciales y que la intervención podría tener un impacto demasiado alto sobre los derechos colectivos fundamentales de las comunidades afrodescendientes y/o los pueblos indígenas, lo que pondría en riesgo su subsistencia étnica, prevalecerá la protección de sus derechos bajo el principio de interpretación *pro persona*.

En virtud de lo anterior, la Sala **SOLICITA** a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, de ser pertinentes para el caso, incorporen en sus informes el lenguaje y los criterios analíticos desarrollados por la Corte Constitucional<sup>247</sup>, para determinar y advertir el riesgo de desplazamiento y el nivel de impacto de las medidas que, en su criterio, puedan afectar directamente a los grupos étnicos.

**Décimo.-ORDENAR** al Ministro del Interior, como director de los procesos de consulta previa, y al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del SNARIV, formular e implementar un *plan de priorización* para desbloquear los procesos de concertación y consulta de las órdenes de los autos complementarios a la sentencia T-025 de 2004 y las medidas de los Decretos Legislativos 4633 y 4635 de 2011, en el cual se tome en cuenta **(i)** las debilidades organizativas de las comunidades; **(ii)** la situación humanitaria que afrontan –especialmente considerando aquellas comunidades y pueblos que han sufrido crisis humanitarias recurrentes–; y **(iii)** la mayor necesidad de protección en virtud de su condición de vulnerabilidad. Adicionalmente, **(iv)** este plan deberá, de manera previa, articular las medidas ordenadas en los autos 004 y 005 de 2009, 18 de mayo y 382 de 2010, 174 de 2011, 045, 173 y 299 de 2012 y 073 de 2014, con las disposiciones contenidas en los Decretos recién referidos, de acuerdo con la orden quinta de este auto.

**Undécimo. -ORDENAR** al Ministro del Interior, como director de los procesos de consulta previa, y al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del SNARIV, en virtud de la orden anterior, **(i)** asegurar la presencia institucional requerida y con poder de decisión, en los procesos de consulta y/o concertación, lo cual implica **(ii)** adoptar las medidas necesarias para contar con el presupuesto y el personal suficiente, así como **(iii)** una labor previa de articulación de las medidas y de coordinación interinstitucional donde se defina una propuesta de plan o medida a consultar/concertar que, **(iv)** en todo caso, resulte flexible, adecuada y acorde con el enfoque diferencial étnico. Esto, sin que se afecten o suspendan los procesos de consulta y concertación de las órdenes de los autos complementarios a la sentencia T-025

---

<sup>246</sup> En especial, descritos en la sección V.B.1 (iii) (c) del auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>247</sup> Cfr. Sección V.B.1 del auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de 2004 y las medidas de los Decretos Legislativos 4633 y 4635 de 2011, que actualmente se adelantan.

Además, en el término de seis (6) meses, los procesos de consulta y concertación iniciados deberán estar ajustados conforme al plan o la estrategia ordenada en el numeral quinto de la parte resolutive de la presente providencia.

**Duodécimo. -ORDENAR** al Ministro del Interior, como director de los procesos de consulta previa, y al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del SNARIV, diseñar una estrategia que permita garantizar el derecho a la participación y consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, con los que se fortalezca a aquellos que tienen menos capacidad organizativa y relacionamiento institucional, como los protegidos a través de autos específicos o con emergencias recurrentes producto de la exacerbación de los riesgos y afectaciones identificados en esta decisión, en especial, las amenazas y los homicidios de los que han sido víctimas. En consecuencia, **REITERAR** al Gobierno Nacional en cabeza del Ministro del Interior, su obligación de robustecer los sistemas o instituciones para garantizar el gobierno propio de los pueblos indígenas y de administración del territorio, en el caso de las comunidades afrodescendientes. Obligación que se cualifica, frente a aquellos pueblos y comunidades expuestos de manera recurrente a los riesgos y afectaciones derivadas y conexas a los contextos violentos que, precisamente, son aquellas comunidades en que menos se han evidenciado avances.

**Decimotercero.-ORDENAR** al Ministro del Interior que, junto con los respectivos gobernadores y alcaldes donde se hayan conformado espacios que resulten paralelos, excluyentes e incompatibles con las Juntas Gobierno de los Consejos Comunitarios y/o se presenten conflictos por la representación de éstos, de acuerdo con lo expuesto en el **Anexo II, (a)** implementar las medidas necesarias para garantizar que no se constituyan en el territorio nuevas Juntas de Gobierno ni organizaciones orientadas a sustituirlas, atendiendo a las dinámicas de amenaza, desplazamiento forzado, debilitamiento organizativo y desincentivo de las labores de liderazgo y defensa de los Derechos Humanos, y **(b)** crear mecanismos para que las personas elegidas en los procesos de conformación de las Juntas de Gobierno, puedan continuar con su labor de liderazgo y asegurar la protección de los derechos colectivos de las comunidades. Esto último, en el marco del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección (Decreto 4635 de 2011 Título II, Decreto 1066 de 2015 y Resolución 1085 de 2015).

**Decimocuarto. -ORDENAR** al Ministro del Interior que, junto a la Ministra de Cultura y al Director General del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, formule e implemente un programa de capacitación y sensibilización para los gobiernos departamentales y municipales, en torno a los derechos de las comunidades afrodescendientes, los pueblos indígenas y el enfoque diferencial étnico en la formulación e implementación de la política pública.

Lo anterior, en dentro de un término no superior a los seis (6) meses contados a partir de la notificación de este auto.

### *Tierras*

**Decimoquinto. -ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Agencia Nacional de Tierras que, dentro del plazo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, ponga en marcha una *estrategia inmediata de trabajo* para avanzar de manera gradual y progresiva en la definición de la situación jurídica de las solicitudes de formalización de territorios étnicos, en especial, de aquellos casos donde la inseguridad territorial resulta asociada con factores de riesgo conexos y vinculados al conflicto armado y la violencia generalizada. El Director de la Agencia Nacional de Tierras deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento informes trimestrales de la implementación de esta estrategia, así como correrle traslado de esos informes a los órganos de control, en los que exponga: **(i)** las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestales que se registran para la efectiva implementación y sostenibilidad de esta estrategia, así como **(ii)** la forma, el ritmo y el tiempo previsto en el que se van a realizar los ajustes pertinentes para enfrentar estas necesidades, **(iii)** el plan de acción para que progresivamente se dé cumplimiento al plazo de (6) meses fijado en el Decreto 4633 de 2011 (art. 57), al igual que los casos de inseguridad territorial advertidos en el marco del Sistema de Alertas Tempranas, y **(iv)** en un tiempo razonable, la delimitación de los territorios colectivos y/o ancestrales de las comunidades afrodescendientes que están en el marco de la ruta étnica de protección, conforme con lo señalado en el fundamento jurídico 25 de la presente decisión.

El primer informe deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento en el término de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

**Decimosexto. -ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Director de la Agencia Nacional de Tierras, al Superintendente de Notariado y Registro y al Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la creación de una *ruta urgente* para activar el conjunto de medidas de prevención, protección, y llegado el caso, de restitución de derechos territoriales, que permita superar la *práctica inconstitucional* identificada en el fundamento jurídico 26 de la presente providencia y proteger a las comunidades étnicas que afrontan: **(i)** riesgos prevenibles pero no se adoptan ni hay resultados de las rutas de protección de derechos territoriales étnicos; **(ii)** emergencias y/o situaciones de inminente daño, señaladas por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas, pero no han sido focalizadas en el procedimiento para la restitución de derechos territoriales, ni se han adoptado las medidas de protección y cautelares; **(iii)**

tienen emergencias y/o situaciones de inminente daño, fueron focalizadas en el procedimiento para la restitución de derechos territoriales, sin embargo, no se han activado las medidas de protección y cautelares.

Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar informes trimestrales de avances en la implementación de la ruta urgente, ante la Sala Especial hasta el cumplimiento de la orden, que no podrá exceder el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto; así como correrle traslado de esos informes a los órganos de control, para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia.

**Decimoséptimo. -ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, y al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, que presenten un documento en el que precisen la situación jurídica, la forma y el tiempo previsto para avanzar: **(i)** en el trámite de las solicitudes de restitución que fueron focalizadas, pero no se ha presentado la demanda o la misma fue retirada; **(ii)** en la definición y adopción de las medidas a que haya lugar (protección, cautelares o caracterización de afectaciones territoriales) sobre aquellas solicitudes de restitución que ya cuentan con el estudio preliminar señalado en el Decreto 4633 de 2011 (Art. 149); y **(iii)** en la implementación de las medidas que correspondan para proteger a las comunidades afrodescendientes que cuentan con resolución de protección por parte del Ministerio del Interior, en el marco de la ruta señalada en las órdenes 5 y 6 de los autos 005 de 2009 y 073 de 2014. Este documento, además, deberá señalar **(iv)** las acciones necesarias para impedir que la transición del RUPTA entre el INCODER (ahora Agencia Nacional de Tierras) y la Unidad para la Restitución de Tierras genere bloqueos o distorsiones en la respuesta estatal para la implementación de la ruta de protección.

Este documento deberá ser presentado a esta Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

#### *Registro*

**Decimooctavo. -ORDENAR**, a través la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en calidad de coordinador del SNARIV, que dentro del plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, adopte *medidas urgentes* para que progresivamente se dé estricto cumplimiento al plazo de sesenta (60) días establecido en los artículos 188 del Decreto 4633 y 149 del Decreto 4635, ambos de 2011, para adoptar la decisión de otorgar o denegar el registro de los sujetos colectivos.

Vencido dicho plazo, el Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá presentar un informe en que se resalten los avances, obstáculos, estancamientos o retrocesos sobre las medidas adoptadas, los resultados esperados y alcanzados. Los informes serán remitidos a la Sala

Especial de Seguimiento, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, en un plazo no mayor a los tres (3) meses, con el fin de que estas entidades de control puedan hacer las recomendaciones que consideren pertinentes. En lo sucesivo el Director de dicha Unidad, deberá presentar informes semestrales a la Corte y a los órganos de control para que se surta el proceso de seguimiento anunciado.

**Decimonoveno. -SOLICITAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, y por un tiempo de al menos dos (2) años, realicen un seguimiento puntual a los tiempos de valoración y notificación de las solicitudes de inclusión en el RUV para sujetos colectivos étnicos y presenten, al efecto, un informe conjunto semestralmente a la Sala Especial de Seguimiento sobre los avances, estancamientos o retrocesos que se presenten.

#### *Difusión del presente auto*

**Vigésimo. -ORDENAR**, a través de la Secretaría General de ésta Corporación, a las Ministras de Educación y Cultura, al Ministro del Interior y al Director de la Unidad para las Víctimas, en desarrollo de sus políticas enfocadas en los pueblos y comunidades étnicas, *diseñen y pongan en marcha una estrategia metodológica* con el fin de dar a conocer y entender lo dispuesto en este auto, en los pueblos indígenas y afrodescendientes afectados por el conflicto armado y la violencia generalizada.

Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar informes trimestrales ante la Sala Especial hasta el cumplimiento de la orden, que no podrá exceder el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto; así como correrle traslado de esos informes a los órganos de control, para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia.

**Vigésimo primero. -COMUNICAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, la presente providencia a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, para que adopte las decisiones que considere pertinentes para dar cumplimiento a lo aquí ordenado. Así como a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y al Consejo Noruego para Refugiados, para que continúen con su labor de seguimiento.

**Vigésimo segundo. -COMUNICAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a las autoridades indígenas de los pueblos indígenas Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá,

Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sicuani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva; así como a las siguientes organizaciones de orden nacional para que socialicen con el resto de pueblos indígenas el contenido de ésta providencia: Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia colombiana (OPIAC), Confederación Indígena Tayrona (CIT), y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia. En igual sentido, a los Consejos Comunitarios, con y sin título colectivos, conformados en los municipios referidos en el **Anexo II** de la presente providencia, así como a las siguientes organizaciones que trabajan por los derechos de la población afrodescendiente: AFRODES; CODHES; Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA); Proceso de Comunidades Negras (PCN); Movimiento Cimarrón; Diócesis de Tumaco; Diócesis de Quibdó; Servicio Jesuita para los Refugiados (SJR); el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH); Comité por la Defensa de los Derechos Humanos –Nariño; Asociación de Organizaciones de Mujeres de Buenaventura; comunidades de Autodeterminación, Vida, Dignidad del Cacarica –CAVIDA–; COPDICONC; ASOCOETNAR; RECOMPAS; ASOMAGÜI; y Red Juvenil Afrocolombiana de Liderazgo (REJAL).

Comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada Presidente  
Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025/04

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

ROCIO LOAIZA MILIAN  
Secretaria General (E.)

**ANEXO I.....70**

Valoración de la respuesta gubernamental frente al ECI declarado a favor de los <i>pueblos y las comunidades indígenas</i> desplazadas o en riesgo de estarlo .70	
1. Órdenes Constitucionales.....70	
2. Respuesta gubernamental.....72	
3. Ampliación de los problemas y las conclusiones abordadas en el auto 266 de 2017, en el marco de los derechos a la identidad, autonomía y territorio77	
(i) Derecho a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas. ....78	
Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional en torno al derecho a la identidad cultural. ....94	
(ii) Derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas .....106	
Evaluación que determina la persistencia de la intervención del juez constitucional frente al derecho a la autonomía.....110	
(iii) Derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas. ....116	
Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional frente a los derechos étnico-territoriales .....135	
Acápito adicional: El proceso de restitución de derechos étnico-territoriales. ....140	

## ANEXO I

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

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

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

#### *1. Órdenes Constitucionales*

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

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

Por lo tanto, las órdenes<sup>248</sup> se encaminaron a garantizar que la política pública realmente respondiera a las necesidades específicas de la población,

---

<sup>248</sup> Fundamentalmente se ordenó: (i) un “Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento” que debía contener elementos de prevención y atención, criterios de racionalidad y diseñarse con la participación de las organizaciones que promueven los derechos de los pueblos indígenas. Además de, (ii) 34 “Planes de Salvaguarda Étnica ante el Conflicto Armado y el Desplazamiento Forzado” para los pueblos indígenas Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sikuani, Nükak, Jiw (Guayabero), U’wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Uitoto, Inga, Camëntzá, Kichwa y Kuiva, de acuerdo con la información allegada hasta ese momento. Estos planes debían ser consultados de forma adecuada, y contener elementos de prevención, protección y atención; garantizar los derechos a la justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición; herramientas para el fortalecimiento de la integridad cultural y social; y protección de los territorios tradicionales. Lo

contrarrestara el impacto desproporcionado del conflicto armado,<sup>249</sup> y mitigara las afectaciones agudas y diferenciales que ocasionaba el desplazamiento forzado.<sup>250</sup>

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

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

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

---

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

<sup>249</sup> Esta Corporación señaló algunos factores subyacentes y conexos al conflicto armado que frecuentemente afectaban a la población indígena: (i) *“las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos directamente”*; (ii) *“los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros individuales en el conflicto armado”*; (iii) *“los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan los territorios tradicionales y las culturas indígenas”*; y (iv) *“los procesos socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra”*.

<sup>250</sup> La Corte identificó las siguientes afectaciones diferenciales: (i) el impacto destructivo sobre los derechos colectivos e individuales de los miembros de cada etnia; (ii) alarmantes patrones de desplazamiento masivo e individual; (iii) ruptura del entorno cultural propio y pérdida del ejercicio efectivo de la territorialidad; (iv) inserción abrupta en entornos urbanos de mayor exposición a riesgos (redes de comercio, explotación, violencia, discriminación, mendicidad, miseria); (v) ruptura de la continuidad cultural con las generaciones más jóvenes, así como una detención de los patrones de socialización indispensables para que estas etnias sobrevivan; (vi) un efecto devastador en las estructuras culturales por el desplazamiento de autoridades y líderes indígenas; (vii) ruptura de pautas culturales de alimentación, agravada cuando la falta de acceso a alimentos tradicionales desemboca en hambrunas; (viii) bloqueo a formas tradicionales de medicina; (ix) afectaciones particulares a mujeres y niños, niñas y adolescentes indígenas protegidos por los autos 092 y 251 del 2008; (x) riesgos para la integridad cultural, así como retornos involuntarios o nuevos desplazamientos por la inseguridad en los sitios de recepción; (xi) abandono, apropiación y disminución productiva de los territorios colectivos; (xii) desestructuración cultural por los conflictos interétnicos entre comunidades de recepción y desplazadas y un éxodo transfronterizo de los grupos indígenas cercanos a las fronteras; y (xiii) afectación cíclica y reiterativa por los retornos espontáneos.

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

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

- Auto 051 de 2013, para los pueblos Embera Katío y Chamí, desplazados en la ciudad de Bogotá. Conjuntamente con los autos 1 de diciembre de 2011 y 9 de noviembre de 2012, esta Sala solicitó información acerca de las medidas adoptadas para implementar los planes de retorno y reubicación, con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.<sup>251</sup>

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

## 2. Respuesta gubernamental

En respuesta a estas decisiones, esta Sala Especial recibió diferentes informes por parte del Gobierno Nacional y los entes territoriales,<sup>252</sup> en los que se

---

<sup>251</sup> Además, la Corte ha expedido los siguientes autos con la finalidad de recabar información determinante acerca de la implementación del enfoque étnico: 248, 249 y 250 de 2007, 17 de agosto, 6 y 27 de septiembre de 2012, 196 y 256 de 2014, 091 de 2015 y 438 de 2016.

<sup>252</sup> **AUTO 004 DE 2009: Gobierno Nacional:** Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. (26-11-2013) // Senado de la república. (2-06-2016) // Ministerio del Interior y otro. (1-07-2011) // Ministerio del interior. (20-05-2010)/(29-04-2010)/(29-04-2010)/(7-11-2014) / (11-08-2009)/(8-06-2012) // Ministerio de Cultura. (24-09-2012) // Ministerio de Educación Nacional. (8-09-2013) // Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (11-11-2016) // Unidad para víctimas. (26-11-2012)// (22-07-2014)/(3-12-2014)//. **Entes territoriales:** Alcaldía de Mistrato. (2-09-2013) //Alcaldía de Ipiales. (6-08-2013) //Alcaldía de Pueblo Rico. (9-08-2013)// Alcaldía de Mapiripán. (6-09-2013)// Alcaldía de Quibdó (6-09-2013) //Alcaldía de San Miguel. (6-09-2013) // Alcaldía mayor de Bogotá. (N/R) // Gobernación de Risaralda. (9-09-2013) //Gobernación de Guaviare. (9-09-2013). **AUTO 382 DE 2010: Gobierno Nacional:** Agencia Presidencial para la Acción Social contra las Minas Antipersona (1-07-2011) / (9-09-2013) // Departamento para la Prosperidad Social DPS (20-09-2013) (10-12-2010)// Ministerio de Salud y Protección Social (27-12-2010)/(14-01-2011)// Ministerio de Educación Nacional (17-01-2011)/(16-12-2011)/(23-11-2011)// Ministerio del Interior (16-03-2011)/(8-06-2012)// Unidad para las víctimas (22-07-2014). **Entes territoriales:** Alcaldía de Arauca (6-09-2013)// Alcaldía de Tame (8-09-2015)// Gobernación de Arauca (N/R). **AUTO 174 DE 2011: Gobierno Nacional:** Programa para la Acción Integral contra Minas Antipersona-República de Colombia (12-10-2011)// Departamento Nacional de Planeación (DNP) (12-10-2011)/(20-09-2013)/(2-07-2015)// Ministerio del Interior (12-10-2011)/(12-09-2011)/(12-10-2011)/(N/R)/(8-06-2012)/(27-06-2012)// Unidad para las víctimas (22-07-2014). **Entes territoriales:** Alcaldía de Ipiales (6-08-2013)// Alcaldía de Roberto Payán (14-087-2013)// Alcaldía de Santacruz (N/R). **AUTO 9 DE NOVIEMBRE DE 2012: Gobierno Nacional:** Ministerio del Interior (21-11-2012) // Unidad para las Víctimas (21-11-2012)/(26-11-2012)// **Entes territoriales:** Gobernación del Chocó (21-11-2012) // **AUTO 173 DE 2012: Gobierno Nacional:** Unidad para las víctimas (26-10-2012)/(25-01-2013)/(27-08-2012)/(26-04-2013)/(26-07-2013)/(10-09-2013)/(25-10-2013)/ 824-01-2014)/(3-06-2014)/(22-10-2014)/(26-01-2015)/(5-02-2015)/(N/R)/(28-07-2015)/(30-10-2015)/(24-10-2016)/(25-07-2016)/(21-04-2016)// Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona (9-09-2013)// Senado de la República (12-07-2016) // Departamento para la Prosperidad Social

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

En consecuencia, esta Sala examinó el conjunto de acciones, programas y proyectos que fueron diseñados y ejecutados con el objetivo de cumplir los pronunciamientos judiciales enmarcados en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, principalmente, el auto 004 de 2009 y los posteriores a éste que contemplaban medidas específicas para cinco pueblos indígenas. Al mismo tiempo esta Corte analizó los avances de las iniciativas dispuestas en el Decreto Ley 4633 de 2011, “*por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*”, ya que en reiteradas ocasiones el Gobierno Nacional precisó que esta norma hacía parte de la respuesta a las órdenes de la Corte Constitucional en esta materia.

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

*a) Primer momento de la respuesta gubernamental.*

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

---

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

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

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

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

- En el caso del “*Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento*”, concebido con un fuerte componente de prevención, aunque fue entregado oficialmente a este Juez Constitucional el pasado 7 de diciembre de 2011, no tuvo avances concretos, ya que el plan de acción aún se encuentra en discusión. Lo último que se informó a esta Sala estuvo relacionado con las actividades de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y las Organizaciones Indígenas dirigidas a constituir una Comisión Conjunta encargada de elaborar, en un término no superior a 3 meses, el respectivo plan, junto con el cronograma para su implementación y seguimiento.<sup>253</sup>

En dicho plan se contemplaba el desarrollo de actividades a partir del 2012. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo comprobó el enorme retraso en el cronograma indicado por el Gobierno,<sup>254</sup> lo que significó para varios pueblos y organizaciones indígenas una reducción del referido programa a un buen ejercicio de diseño de política pública, pero sin un impacto real en la satisfacción de los derechos constitucionales tutelados. Es más, el denominado “*Plan de Choque*” presentado por el Ministerio del Interior en respuesta al auto 145 de 2013, por medio del cual se pretendía implementar en el menor tiempo posible el Programa de Garantía, se redujo a esfuerzos puntuales en el marco de

---

<sup>253</sup> También se especificaron los cuatro escenarios que serían utilizados para formular el plan de acción, así: (i) Una coordinación institucional técnica que buscaría que las instituciones responsables generaran respuestas, mediante la identificación de las necesidades y la articulación con la oferta del gobierno. Para el 15 de junio de 2012, debía estar consolidado un balance final, y a partir de allí, generar las propuestas de articulación interinstitucionales; (ii) una concertación con las organizaciones nacionales indígenas para que ambientaran la propuesta del plan de acción y se generaran las dinámicas adecuadas para nombrar a los delegados que los representarían en la comisión; (iii) una coordinación con entes y autoridades territoriales que tenía como objetivo comprometer a las alcaldías y gobernaciones en la respuesta e implementación del Programa de Garantía; y (iv) una armonización de la política pública, es decir, la articulación de contenidos y acciones entre el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Víctimas y este programa.

<sup>254</sup> Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico*. (2014) // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 004 de 2009 y otros*. (2016).

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

- Frente a los Programas de Intervención y Atención para los pueblos Hitnü y Makaguán, ordenados en el auto 382, se enlistó varias iniciativas por parte del Gobierno Nacional, las Alcaldías de Tame, Puerto Rondón y Fortul y la Gobernación de Arauca. Por ejemplo, se mencionó la entrega regular de la ayuda humanitaria, el diseño de proyectos de infraestructura social y comunitaria (apoyos en materiales de obra), la construcción de un Plan de Atención en Salud (salud pública, prestación de servicios, aseguramiento y seguridad alimentaria y nutrición), el diseño de un “Comité Técnico para el Monitoreo y el Acompañamiento”, y la participación de los entes territoriales en las “Mesas Departamentales de Salud –MDS-”. Sin embargo, la Contraloría General de la República, quien realizó un acompañamiento a esta población, advirtió que el “riesgo de desaparición [de este] pueblo es más latente y grave que antes”, pues no se ha puesto en marcha el Plan de Atención en Salud con Enfoque Diferencial, el Plan de Salvaguarda Étnico, ni las medidas de protección colectivas, entre otras iniciativas.<sup>255</sup>

- En el caso del Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia para el pueblo Awá, gran parte de la respuesta se concentró en el proceso de formulación, haciendo un recuento cronológico de los eventos ocurridos, el trabajo con la comunidad y las iniciativas acogidas por las entidades del Estado de nivel nacional y territorial responsables.<sup>256</sup> Así, para ilustrar, en el componente de prevención y protección, se informó de la dotación para la guardia indígena, medidas de protección individuales, el blindaje de la sede de CAMAWARI en el municipio de Ricaurte, la señalización de los sitios sagrados Awá, y la elaboración de una cartilla sobre enfoque diferencial, entre otras acciones.

#### *b) Segundo momento de la respuesta gubernamental.*

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

En esta vía, se informaron varios resultados que las autoridades públicas alcanzaron con la adecuación que se introdujo a nivel central, como ocurrió con

---

<sup>255</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento auto 382 de 2010*. (Abril de 2014).

<sup>256</sup> Ministerio del Interior. *Informe autos diferenciales, población indígena*. (8 de junio de 2012).

las Unidades para las Víctimas y de Restitución de Tierras, en materia de ayuda humanitaria y restitución de territorios étnicos, la inclusión del enfoque diferencial en el Procedimiento del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial-RUSICST, los Planes de Acción Territorial-PAT y el actual sistema de corresponsabilidad. Así como los esfuerzos para promocionar y desarrollar diferentes escenarios de consulta y participación, con los que se abría paso a una mayor y más adecuada intervención de esta población en el diseño e implementación de la política pública. Adicionalmente, en materia de adecuación institucional, es importante resaltar acciones tales como: (i) la adopción de distintos criterios de valoración diferencial para las direcciones misionales, áreas de apoyo y territoriales de la Unidad para las Víctimas, así como la creación de criterios diferenciales para el registro de víctimas y demás sistemas de información que han manejado, (ii) la divulgación del Decreto 4633 de 2011, por medio de cartillas, videos y talleres (Ej. El ABC del Decreto Ley 4633); y (iii) la promoción de espacios deliberativos como los CTJT, las Mesas de Víctimas y los Encuentros Estratégicos<sup>257</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>257</sup> Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento auto 227 de 2014*. (Agosto de 2014). Págs. 72 – 80.

constitución, ampliación y/o reestructuración de los resguardos indígenas (25 constituciones y 8 ampliaciones de resguardos) por parte del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

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

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

Con soporte en la información allegada por los órganos de control<sup>258</sup> y los reportes de supervisión puestos en conocimiento por parte de la sociedad civil,<sup>259</sup> esta Sala Especial encontró que, a pesar de los esfuerzos

---

<sup>258</sup> **AUTO 004 DE 2009: órganos de control:** Procuraduría General de la Nación (5-11-2009) // Contraloría General de la República. (N/R) // Procuraduría General de la Nación (4-09-2013) // (12-09-2013). // Fiscalía General de la Nación. (9-09-2013) // Personería de Bogotá (9-04-2014) // Defensoría del Pueblo Regional Guaviare (22 de septiembre de 2015) // Defensoría del Pueblo Regional Chocó (20-09-2016). **AUTO 382 DE 2010:** Procuraduría General de la Nación (7-07-2011) / (4-09-2013) // Contraloría General de la República (N/R) / (1-04-2014) // Fiscalía General de la Nación (9-09-2013). **AUTO 174 DE 2011:** Fiscalía General de la Nación (19-11-2011) / (18-08-2011) / (9-09-2013) // Contraloría General de la República (8-09-2011) // Procuraduría General de la Nación (4-09-2013). **AUTO 173 DE 2012:** Procuraduría General de la Nación (29-11-2012) / (14-12-2016) // Registraduría Nacional de Estado Civil (3-08-2012) // Contraloría General de la República (N/R) // Fiscalía General de la Nación (9-09-2013). **AUTO 145 DE 2013:** Fiscalía General de la Nación (09-2013) // Contraloría General de la República (09-2013) // Procuraduría General de la Nación (09-2013). **AUTO 051 DE 2013 y otros:** Contraloría General de la República (30-08-2013) / (1-04-2014) // Personería de Bogotá (9-04-2014). **AUTO 196 DE 2014:** Fiscalía General de la Nación (N/R) / (4-09-2014). **AUTO 438 DE 2016:** Defensoría del Pueblo (20-10-2016) // Procuraduría General de la Nación (4-10-2016) // Contraloría General de la República (6-10-2016).

<sup>259</sup> **AUTO 004 DE 2009: Sociedad civil:** por parte de los pueblos Makaguán, Ette Ennaka – Chimila, Camëntsá, Hitnü, Jiw, Kichwa, Embera, Wounaan, U'wa, Kankuamo, Cofán, Zenú, Eperara Siapidaara, Misak, Embera Chamí, Polindara, Kizgo, Ambalo, Sikuaní, Yanakona y Nasa, las comunidades Nükak de San José del Guaviare, Kichwa de la Amazonía Colombiana, Awá-Samaniego del Resguardo Indígena Planadas de Telembí, Awá Resguardo Hojal de la Turbia, Vintukwa-Iku (Arahuaca), y Kaggaba (Ataqueros), los Resguardos Marimba Tuparro del Pueblo Sikuaní, Arhuaco de la Sierra, Caño Mochuelo, San José de Lipa (comunidad La Conquista), El Trigre (Sikuaní), Wayuu de Lomamoto, Kogui – Maloyo – Arhuaco, e Inda Guacaray, Inda Sabaleta y Gran Rosario (Awá), el Asentamiento Nükak de la Vereda Agua Bonita del Municipio de San José del Guaviare, el Clan Wayarimo de la cultura Nükak, el Consejo Mayor de Autoridades Aborígenes del Pueblo Wamonaé–Cuiba (CMA), Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT), Consejo Regional Indígena del Huila (CRIHU), Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC), Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR), Consejo de Autoridades del Pueblo Wounaan de Colombia (WOUNDEKO) y el Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA), el Cabildo Indígena Ancestral del Territorio de Guambia, Cabildo de Totoro del departamento del Cauca, Cabildo Mayor Indígena Inga, Cabildo Chaparral Barronegro (U'wa), Cabildo Nasa Santiago de Cali, Cabildo Mayor Regional del Pueblo Zenú, y el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (CAMAWARI), la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Federación de Asociaciones de Cabildos Indígenas del Chocó (FEDEOREWA), las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), la Organización Gonawindúa Tayrona, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia colombiana (OPIAC), Organización Indígena Kankuamo (OIK), Organización Indígena de Antioquia (OIA), Organización Regional Indígena del Casanare (ORIC), Organización Regional Indígena del Quindío (ORIQUEIN), Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona (OWYBT), la Organización Nacional del Pueblo Indígena Kichwa de Colombia (ONPIKC), la Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán (ACISC), Asociación de resguardos indígenas “Genaro Sánchez” (Kokonuko), Asociación Indígena de la Guajira Waya Wayuu, Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Siona (ACIPS), Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo (ACILAPP), Asociación de Cabildos del Valle del Guamuéz y San Miguel, Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá (ACIPAP), Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas del Departamento de Arauca (ASCATIDAR), Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chami y Tule del Chocó (OREWA), Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos U'wa (ASOU'WA), Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Barí (ÑATUBAIYIBARI), Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayuu Shipia Wayuu, Asociación de autoridades tradicionales indígenas Wayuu del área de influencia de las Salinas de Manaure, Asociación de Mujeres Indígenas del Guaviare víctimas del conflicto

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

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

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

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

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

---

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

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

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

*a) Discriminación, estigmatización y marginalidad en espacios urbanos.*

Los informes allegados a esta Sala, incluso gubernamentales, como los aportados por el ICBF en cumplimiento de los autos 173 de 2012 y 051 de 2013, explican las gravísimas afectaciones que existen sobre la personas indígenas desplazadas en espacios urbanos. En el mismo sentido, a través de diferentes casos presentados por la Defensoría del Pueblo y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES–, la Corte observa cómo la atención inadecuada, insuficiente e ineficiente por parte de las autoridades públicas expone a esta población a procesos de asimilación e integración forzada, algunos tan alarmantes y prolongados, que varios de los elementos que los identificaban como grupos étnicamente diferenciados están a punto de destruirse.<sup>260</sup> Esta población desplazada de sus territorios por el contexto que genera el conflicto y la violencia, continúa sobreviviendo en entornos urbanos sumidos en la pobreza extrema, marginalidad e inseguridad alimentaria; con falta de acceso a agua potable y saneamiento básico; sin posibilidades reales de fortalecer o siquiera mantener sus tradiciones; y con nulas oportunidades de mejorar sus condiciones indignas de vida por la estigmatización y discriminación de la que es objeto.

Así, esta Sala observa con preocupación la situación de la población indígena desplazada en contextos urbanos, quien espera por largos periodos el inicio de procesos de retorno o reubicación adecuados socio-culturalmente, tal como ocurre con hogares Embera asentados provisionalmente en los municipios de la Uribe, La Macarena, Villavicencio, Acacias y Granada-Meta, Puerto Boyacá-Boyacá, Urao-Antioquia, Mariquita-Tolima; Puerto Parra-Santander, Montecristo-Bolívar, Pereira- Risaralda, Córdoba, Quimbaya, Montenegro, La Tebaida y Armenia-Quindío, Orito, Valle del Guamuez y Villagarzón-Putumayo, pues el reacomodamiento de estos grupos a la vida urbana ha significado, en varios casos, la pérdida de importantes elementos identitarios.<sup>261</sup> Igual situación ha sido informada por la Defensoría del Pueblo en el caso de los indígenas Jiw del Resguardo La Sal, quienes se desplazaron a finales de 2015,

---

<sup>260</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señaló que esta población tiene derecho a “no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura”. Artículo 8°.

<sup>261</sup> Informes de seguimiento al auto 004 de 2009 por parte de la Defensoría del Pueblo y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES-. (2010-2016).

y se asentaron en las antiguas instalaciones del Hospital de Puerto Concordia (Meta), en condiciones precarias.<sup>262</sup>

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



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



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

<sup>262</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de misión humanitaria y de verificación*. (7 y 22 de septiembre de 2015).

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



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



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



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



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

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

marginales donde la exposición a los escenarios de violencia urbana y discriminación era mayor.<sup>263</sup>

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

1). Hechos de violencia intrafamiliar, de género, etaria y comunitaria, hasta el punto de fragmentar el tejido social de la población desplazada, sumado a la falta de atención diferencial por parte del Estado, que expone a la población a múltiples situaciones de riesgo (violencia sexual,<sup>264</sup> desalojo por parte de autoridades o propietarios de las tierras en las que se encuentran asentados,<sup>265</sup> y control de “*bandas y grupos armados*”<sup>266</sup>). Lo anterior se indicó con los miembros Meo-muno y Wayari-muno, en el Coliseo Azul del municipio de San José del Guaviare, y entre integrantes de las comunidades Makaguán, en el departamento de Arauca. Sobre el último pueblo, inclusive, se ha informado que estos hechos han ocasionado la muerte de sus integrantes, el último suceso ocurrió 12 de diciembre de 2014.<sup>267</sup>

2). Irrespeto a las autoridades tradicionales porque sus saberes pierden importancia para sobrevivir en los contextos urbanos;<sup>268</sup> así como la descomposición y dispersión de los pueblos indígenas ante la necesidad de integrarse como individuos. Hechos como los ocurridos sobre los pueblos Chimila, Nükak, Makaguán, Siapidaara, Hitnü, Múru (Uitoto), Etta Ennaka de los corregimientos La Pola y Palisua en el municipio de Chibolo-Magdalena y familias Itti Takke asentadas en los corregimientos de María Angola y Aguas Blancas en Valledupar-Cesar, mostraron cómo la falta de atención diferencial por parte del Estado, aumentó los conflictos interétnicos y aportó a su transformación y fragmentación.<sup>269</sup>

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

---

<sup>263</sup> Asociación de Víctimas de los Pueblos Indígenas del Departamento de Chocó-ASOVPICH. *Derecho de petición dirigido a la Defensoría del Pueblo*. Documento entregado a la Corte en la visita realizada en julio de 2015, con el acompañamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR-. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento de la situación de vulnerabilidad de las comunidades del pueblo Wounaan*. (25 de junio de 2015).

<sup>264</sup> La Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-OCHA. *Informe final MIRA: Situación de los asentamientos indígenas, Quibdó-Chocó*. (14 de noviembre de 2014).

<sup>265</sup> Asociación de Víctimas de los Pueblos Indígenas del Departamento de Chocó-ASOVPICH. *Derecho de petición dirigido a la Defensoría del Pueblo*. Documento entregado a la Corte en la visita realizada en julio de 2015.

<sup>266</sup> *Ibidem*.

<sup>267</sup> Pueblo Makaguán. *Informe de seguimiento auto 382 de 2010*. (2013) // Pueblo Nükak (sector Charras, Guanapalo y Agua Bonita). *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013) // Contraloría General de la República. *Espacios vividos-territorios despojados*. (Mayo de 2014). Pág. 245.

<sup>268</sup> *Ibidem*. // Mesa Pueblo Jiw. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2014).

<sup>269</sup> Informes de seguimiento al auto 145 de 2013 por parte de los pueblos y comunidades indígenas.

naturaleza ilícita, en detrimento de la vida en comunidad. (Ej. Asentamiento Puerto Flores-Nükak)<sup>270</sup>.

4). Consumo de sustancias psicoactivas por parte de niños, niñas y adolescentes indígenas, como consecuencia de la situación precaria en que se encuentran en los espacios urbanos y la exposición a escenarios de vulnerabilidad acentuada. Esta Sala conoció casos de menores de edad en condición de desplazamiento en los departamentos de Putumayo, Vichada, Guaviare, Chocó y Arauca quienes habitualmente consumían estas sustancias, y en donde la atención brindaba por la comunidad resultaba insuficiente. Por ejemplo, en el departamento del Vichada, la población indígena vive en condiciones deplorables ligadas a la mendicidad y el consumo de sustancias psicoactivas. (Ej. Piapoco).<sup>271</sup>

5). Mendicidad urbana de mujeres y menores indígenas, como práctica habitual de recaudo de dinero para adquirir alimentos, bienes y servicios básicos. Para la CIDH el desplazamiento genera “*situaciones crónicas de mendicidad urbana, que implican violaciones profundas de los derechos más básicos de sus miembros y atentan contra su integridad y supervivencia física y cultural como pueblos, como el caso de las comunidades indígenas del pueblo Embera-Katio que habitan en el Resguardo de Tahami, en el Alto Andágueda*”<sup>272</sup> o las mujeres desplazadas hacia el casco urbano del municipio de Quibdó-Chocó,<sup>273</sup> quienes ejercen la mendicidad por la imposibilidad de conseguir trabajo o tener zonas para cultivar. Inclusive, la misma Unidad para las Víctimas informó del entorno de la población Embera asentada en Bogotá y Medellín, concluyendo que, en efecto, están siendo víctimas de “*mendicidad y el involucramiento en posibles redes de trata de personas*”.<sup>274</sup>

6). Bloqueo a formas tradicionales de medicina y la transmisión de los saberes ancestrales. Si bien hay mayor acceso a la prestación de servicios médicos para las familias asentadas en espacios urbanos, si ello se compara con la situación de las comunidades que habitan al interior de los territorios, este acceso no contrarresta el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los modelos interculturales de salud, así como tampoco garantiza una prestación eficiente de dichos servicios. Por ejemplo, la situación indicada por el pueblo Arhuaco (Cesar) resulta preocupante, en la medida que la desatención por parte de la EPS a la que están afiliados ha impactado drásticamente en el agravamiento de las enfermedades y la situación de riesgo de los mayores.<sup>275</sup>

---

<sup>270</sup> Gobierno de Colombia. *Noveno informe Auto 173 de 2012*. (6 de febrero de 2015). Anexo 4. Pág. 31.

<sup>271</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de la misión humanitaria y de verificación al Resguardo La Sal*. (7 y 22 de septiembre de 2015). // Cf. “*Encuentro Nacional de Formación de la Defensoría del Pueblo*”. (26 de abril de 2016), Paipa-Boyacá. // Pueblo Camëntsá. *Informe sobre la actualización de riesgos y hechos que comprometen la pervivencia física y cultural*. (10 de septiembre de 2013).

<sup>272</sup> CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 322.

<sup>273</sup> Asociación de Víctimas de los Pueblos Indígenas del Departamento de Chocó-ASOVPICH. *Derecho de petición dirigido a la Defensoría del Pueblo*. Documento entregado a la Corte en la visita realizada en julio de 2015.

<sup>274</sup> Unidad para las Víctimas. *XI informe de cumplimiento al auto 051 de 2013*. (22 de abril de 2016). Pág. 30.

<sup>275</sup> Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra. *Queja por la falta de garantías para el goce efectivo del derecho a la salud*. (1 de julio de 2016). Pág. 2.

7). Imposibilidad de desarrollar prácticas de auto-sostenimiento, lo que ha llevado a una mayor dependencia de la Ayuda Humanitaria-AH y una acelerada pérdida de las costumbres alimentarias.<sup>276</sup> Los lugares de recepción para la población desplazada, caracterizados por la insalubridad y el hacinamiento, no han permitido mantener un modelo de vida comunitario. En consecuencia, la población no tiene la posibilidad de realizar prácticas tradicionales de sustento (recolectar, cultivar o pescar). Lo que ha convertido a la AH en el elemento esencial de subsistencia, y la siembra de alimentos en una labor complementaria para suplir los faltantes de esta ayuda. En otras ocasiones, la población se vio obligada a trabajar en el “rebusque” para contar con un ingreso que sirviera para adquirir los bienes que antes eran producidos por propia comunidad.<sup>277</sup>

A pesar de estas afectaciones, la Corte Constitucional conoció de varios grupos y comunidades desplazadas que emprendieron procesos de reubicación o de integración local en espacios urbanos. Esta preferencia, en lugar de expresar un cumplimiento del principio de voluntariedad de los retornos y las reubicaciones, ha sido moldeada o condicionada, de una parte, por la prolongada situación de desplazamiento, donde las comunidades sobreviven por años, e incluso décadas, sin una atención adecuada por parte de las autoridades públicas; y del otro lado, por la situación de inseguridad que persiste en los territorios.<sup>278</sup> Así, se ha mencionado la situación de familias indígenas Wounaan, (Chocó y Valle del Cauca), Hitnü y Makaguán (Arauca), Tukano (Meta), Embera Chamí, Pijao y Nasa (Caquetá), Kankuamo (Cundinamarca, Bolívar, Atlántico, Magdalena y la Guajira), Nükak (Guaviare), Awá (Nariño), Embera (Cundinamarca, Meta, Boyacá, Antioquia, Tolima, Santander, Bolívar, Risaralda, Córdoba, Quindío y Chocó), Etta Ennaka (Magdalena) y Misäk (Cundinamarca).

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

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

---

<sup>276</sup> Reportes de verificación emitidos por la ONIC, OCHA y varios pueblos indígenas (Ej. Kankuamo y Awá) (2013-2016). // CODHES. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2014). Pág. 144.

<sup>277</sup> Así fue advertido con los pueblos indígenas: Embera asentados en la sede OREWA en el barrio Cabí, en el municipio de Quibdó-Chocó; Tukanos ubicados en la ciudad de Villavicencio-Meta; Emberas Chamí, Pijao y Nasa desplazados en los barrios La Padrera, Villa Norte y el Portal, en el municipio de San Vicente del Caguán-Caquetá, Kankuamos desplazados hacía zonas urbanas de Cundinamarca, Bolívar, Atlántico, Magdalena y La Guajira. CODHES. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Volumen II. Bogotá, Cúcuta y Quibdó*. (2014). Pág. 144. // Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y otros. *Cartografía Social Indígena del departamento del Meta*. (2011). // Pueblo Kankuamo. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

<sup>278</sup> *Ibidem*. Además, revisar: Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos-CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Étnicos*. (Septiembre de 2015). Pág. 153.

La Defensoría del Pueblo ha presentado información sobre la situación de algunos pueblos indígenas en los que se advierte la existencia de riesgos recurrentes que impactan negativamente en las condiciones de seguridad y dignidad en los territorios. Según precisó esta entidad, tales pueblos requieren una protección urgente e integral por parte de toda la institucionalidad, con el fin de contrarrestar las difíciles condiciones de subsistencia y las fuertes carencias en los componentes de prevención-protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica. Estos fueron los pueblos Hitnü (Arauca), Awá (Nariño), Jiw (Guaviare), Wayuu (Alta Guajira), Embera Chamí (Pueblo Rico y Belén de Umbría-Risaralda), Embera Katío (Tierralta y Valencia-Córdoba y Bagadó-Chocó), Kofán, Kichwa y Awá (San Miguel y Valle de Guamuez-Putumayo), el Resguardo Embera Río Purricha (Bajo Baudó-Chocó), los Resguardos Embera el Noventa, Playa Alta y el Veinte (carretera que conduce de Quibdó a Medellín), los Resguardos Eperara Siapidara de San Miguel de Infi y Guanguí (Guapí, Timbiquí y López de Micay-Cauca), y las familias indígenas dispersas (Buenaventura- Valle del Cauca y San José de Tadó-Chocó).<sup>279</sup>

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



Fotografía 7 tomada en junio de 2014. Territorio de la comunidad Las Vegas (Pueblo Hitnü), visitado por el equipo de la Corte Constitucional. Estas familias sobrevivían en medio de un escenario de riesgo por la presencia de actores

---

<sup>279</sup> Defensoría del Pueblo. *Balace de la formulación de la política Pública con enfoque diferencial étnico*. (Febrero de 2014).

armados ilegales, y en condiciones de pobreza extrema e inseguridad alimentaria.



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



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



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

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

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

Aunque el Gobierno Nacional reconoció, a través del Decreto Ley 4633 de 2011, que la prestación de los servicios de salud debía ser de manera diferencial y estar acorde con el tipo de afectación enmarcada en el conflicto,<sup>280</sup> además de señalar varias acciones durante el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 en materia de servicios médicos<sup>281</sup>, de salud pública<sup>282</sup>, de aseguramiento y afiliación<sup>283</sup>, y de promoción social (brigadas móviles, jornadas contra la desnutrición, mortalidad infantil, salud sexual y reproductiva, etc.<sup>284</sup>), lo cierto fue que para la población indígena, no se garantizó de forma oportuna y culturalmente adecuada el acceso a los servicios de salud, como tampoco se superó las condiciones de extrema vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, quienes padecieron de altos niveles de desnutrición y enfermedades prevenibles. Especialmente, debido a que parte significativa de las iniciativas, se quedaron en la etapa de diseño, sin un cronograma de trabajo o sin un plan de acción con asignaciones presupuestales y entidades responsables.

---

<sup>280</sup> En efecto, para el Gobierno el Decreto 4633 de 2011 no significó “*un reemplazo o abandono de las medidas adoptadas en respuesta a los autos de la Corte Constitucional*”. Unidad para las Víctimas y Otros. *Informe de cumplimiento auto del 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Pág. 67.

<sup>281</sup> Un ejemplo de esta situación ocurrió con los pueblos indígenas Jiw y Nükak, ya que en la respuesta a las órdenes del auto 173 de 2012, las entidades gubernamentales informaron de la prestación de servicios médicos, a través de diferentes contratos celebrados entre la Secretaría de Salud del departamento de Guaviare y las ESE Red de Servicios de Salud de Primer Nivel y el Hospital San José del Guaviare. Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento auto 173 de 2012*. (2012-2016).

<sup>282</sup> La Unidad para las Víctimas ha descrito distintas acciones al respecto, entre ellas: la atención en los puestos de salud rurales y urbanos para los Nükak, brigadas móviles, programas de vacunación, de asistencia en planificación familiar, mujeres gestantes, nutrición, odontología y psicología, así como jornadas de socialización en materia de agua potable y saneamiento básico. Con el pueblo Jiw, asimismo, ha indicado la implementación de esquemas de vacunación, talleres de formación para la sexualidad, espacios saludables, servicios amigables para adolescentes y jóvenes, entre otras actividades. Unidad para las Víctimas. *IV informe de cumplimiento auto 173 de 2012*. (26 de julio de 2013). Págs.9-16.

<sup>283</sup> *Op. Cit.* La Unidad ha expuesto varias acciones para afiliar a la población indígena. Por ejemplo, para con el pueblo Jiw se describieron iniciativas preparatorias para que toda la población accediera, sin restricciones geográficas, a las entidades de salud, y así realizaran la afiliación correspondiente.

<sup>284</sup> El Gobierno Nacional ha indicado acciones como las siguientes: (i) un inventario de puntos de atención (Aguasal, Pescadito y Vivicora) que darían cubrimiento a la población indígena asentada en las áreas rurales del Alto Andágueda, (ii) la construcción de un nuevo centro de salud en la cabecera municipal de Bagadó-Chocó, y (iii) la dotación biomédica y equipamiento necesario. Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento auto 051 de 2013*. (2013-2016).

Así se advirtió con la “*Ruta de Atención Integral en Salud*”, dispuesta en el artículo 84 del Decreto 4633 de 2011, la cual debía ser articulada con los avances del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI), pues a la fecha no se articuló ni implementó de manera efectiva.<sup>285</sup>

Por el contrario, sobre esta población se sigue presentando enfermedades diagnosticadas desde tiempo atrás, debido a las dificultades de acceso digno y diferencial al sistema de salud. De manera especial, se indicó que los puestos de atención eran lejanos para la mayoría de las comunidades, no contaron con la dotación y los tratamientos necesarios ni se adelantaron las jornadas móviles acorde con las necesidades de la población<sup>286</sup>. Además, por los escenarios de violencia que restringen su movilidad, en varios casos resultó difícil llevar a los enfermos a los centros de salud. Incluso, cuando se lograba transportarlos, algunos de ellos aparecían sin afiliación en el Sistema General de Seguridad Social<sup>287</sup>.

Adicionalmente, se registraron dificultades para acceder a un mínimo de agua potable, como fue notorio con el Resguardo Caño Mochuelo<sup>288</sup> y con el pueblo Wayuu.<sup>289</sup> En consecuencia, la población indígena se vio forzada a tomar agua almacenada en pozos contaminados, comprar motobombas con sus escasos recursos, o limitar su consumo en épocas de sequía. Esta situación fue igualmente constatada por el Gobierno Nacional, al encontrar que de los 10.000 beneficiarios del Programa IRACA, “*el 67% de las familias obtenían de la lluvia el agua para su consumo; el 16%, de las fuentes fluviales y solamente el 14% [tenía] acceso directo o indirecto a los acueductos veredales*”.<sup>290</sup> Sumado a ello, diferentes comunidades han reportado el desarrollo de enfermedades ligadas al consumo de agua no potable, como son los casos del pueblo Embera del asentamiento Villa Gloria, situados en el Km. 7 de la vía Quibdó-Pereira, el Clan Wayarimono Nükak en San José del Guaviare, la comunidad Zorando en el Alto Río Iwagado, las familias indígenas de la vereda El Partidero en el municipio de Guapi-Cauca, y los Awá desplazados hacía los municipios de Tumaco y Ricaurte, quienes relacionaron sus enfermedades con el consumo de agua no potable.<sup>291</sup>

---

<sup>285</sup> Entre las actividades señaladas por el Gobierno estuvieron algunos talleres regionales, con el fin de construir colectivamente las medidas de asistencia, atención y reparación integral en salud, así como vincular a los sabedores tradicionales en las acciones gubernamentales.

<sup>286</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Anexo 3. Págs. 10-13 y 59-65. // Defensoría del Pueblo. *Informe Estructural. Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca* Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. (Abril de 2014). Pág. 124.

<sup>287</sup> Visita a los municipios de Quibdó e Itzmina entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2015.

<sup>288</sup> Defensoría del Pueblo- Regional Casanare. *Informe de la situación de Derechos Humanos en el Resguardo Indígena de Caño Mochuelo*. (2016). Pág. 7.

<sup>289</sup> CIDH. Medida cautelar N° 51/15. *Adopción de medidas cautelares para las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayuu*. (2015).

<sup>290</sup> Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento auto del 11 de marzo de 2014*. (Abril de 2014). Págs. 261-263.

<sup>291</sup> Pueblo Awá. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013) // CODHES. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Volumen II. Bogotá, Cúcuta y Quibdó*. (2014). Pág. 144. // Asentamiento Nükak, vereda Agua Bonita. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013) // ONIC. *Solicitud de asistencia humanitaria*. (12 de noviembre de 2014). // OCHA. *Desplazamientos masivos en Guapi-Cauca*. (31 de marzo de 2014) (16 de octubre de 2010) y (12 de abril de 2014).

En relación con el derecho a la seguridad alimentaria, para la población con restricciones a la movilidad en los territorios, además de las dificultades para conseguir alimentos, se sumó la entrega de la Ayuda Humanitaria inadecuada culturalmente. En el caso del pueblo Embera, por ejemplo, se mencionó que “*la ayuda brindada no siempre tiene en cuenta las costumbres alimentarias, así como las características y restricciones en la dieta y la preparación de alimentos del pueblo*”.<sup>292</sup>

Al respecto, la Unidad para las Víctimas expuso la creación de un “*Modelo Ecocultural para definir los criterios de la Atención Humanitaria*”, el cual debía identificar las regiones donde se llevaba a cabo la recepción de la población desplazada, así como las características culturales de los pueblos indígenas, con la finalidad de determinar las zonas que pudieran compartir tópicos de atención (i.e. alimentación, alojamiento, manejo de abastecimientos, aseo personal, utensilios de cocina, almacenamiento, vestuario y atención médica y psicosocial)<sup>293</sup>. Este modelo, de acuerdo con la Unidad, se venía trabajando con los pueblos indígenas, sin embargo, a la fecha, la Administración no ha reportado resultados concretos en torno a su implementación.

Por el contrario, el Gobierno Nacional ha reportado acciones de carácter procedimental, tales como: (i) la entrega de la primera propuesta a la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, la cual fue objetada<sup>294</sup>; (ii) actividades de gestión de recursos propios y de cooperación internacional para el mecanismo de concertación<sup>295</sup>; (iii) la presentación de una segunda propuesta con las observaciones planteadas por los líderes indígenas<sup>296</sup>; (iv) la creación de un equipo técnico con los delegados de la ONIC y la CIT<sup>297</sup>; (v) la realización de la primera sesión del Equipo Técnico, donde se construyó el plan de trabajo<sup>298</sup>, sin embargo, los delegados decidieron suspender ese espacio; (vi) análisis de las medidas de atención humanitaria<sup>299</sup> y; (vii) la elaboración de una tercera propuesta de criterios de atención<sup>300</sup> a los delegados de la Mesa Permanente de Concertación<sup>301</sup>.

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

---

<sup>292</sup> La población indígena Awá manifestó que los alimentos entregados no estuvieron acorde con su dieta alimentaria tradicional. Los Nükak, por su parte, indicaron que seguían recibiendo las remesas sin un enfoque étnico. Unidad Indígena del Pueblo Awá-UNIPA. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013). // Pueblo Nükak. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (2013). // Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento auto del 15 de marzo 2013*. (2013). Pág.12.

<sup>293</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe de cumplimiento auto 227 de 2014*. (2014). Anexo 8.

<sup>294</sup> Marzo de 2012.

<sup>295</sup> Septiembre de 2012.

<sup>296</sup> Octubre de 2012.

<sup>297</sup> Marzo de 2013.

<sup>298</sup> Septiembre 2013.

<sup>299</sup> Octubre de 2013.

<sup>300</sup> Febrero de 2014.

<sup>301</sup> Unidad para las Víctimas y otros. *Informe de cumplimiento auto del 11 de marzo de 2014*. (8 de septiembre de 2014). Pág. 491.

directamente su crisis humanitaria. Al interior de los territorios, en especial, en las comunidades La Esperanza, La Conquista, El Romano y La Ilusión se constató que, si bien durante los últimos 5 años se informó a la Corte del desarrollo de programas, planes, proyectos y la adopción de medidas para su atención; en la realidad, las comunidades permanecían con fuertes carencias frente a los derechos a la salud, agua potable, educación, vivienda y seguridad alimentaria, que sumados a la continuidad de hechos enmarcados en el conflicto y la violencia dentro del departamento, han fracturado la vida en comunidad. Un ejemplo palpable de lo expuesto es la carencia del enfoque diferencial en la ayuda humanitaria, que a pesar de los señalamientos de los órganos de control y la sociedad civil, sigue ignorando sus hábitos alimentarios.<sup>302</sup>

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

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

En el caso de la población retornada, se ha dificultado el restablecimiento de sus prácticas tradicionales y de la vida en comunidad, debido, especialmente, a la inadecuada atención por parte de las autoridades responsables en los espacios urbanos, así como por las re-significaciones del territorio y la cultura que de ello se ha derivado. En el acompañamiento psicosocial a las familias Embera Katío retornadas el 9 y 10 de diciembre de 2013 al Resguardo Tahami en el Alto Andágueda (Bagadó-Chocó), por ejemplo, el ICBF identificó varias problemáticas a nivel individual, familiar y comunitario, consecuencia de modelos de comportamiento “occidentalizados” de los adolescentes y de algunos adultos.<sup>303</sup>

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

Este escenario se indicó, por ilustrar, sobre (i) las comunidades Angostura, Agua Clarita, Peña Tigre, San Francisco, Playón, San Miguel y Páramo (Siapidaara), quienes retornaron en el 2011;<sup>304</sup> (ii) las familias Awá del

---

<sup>302</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento auto 382 de 2010*. (1 de abril de 2014).

<sup>303</sup> Unidad para las Víctimas. *IV Informe auto 051 de 2013*. (17 de enero de 2014). Anexo 7.

<sup>304</sup> Pueblo Eperara Siapidara. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

Resguardo El Gran Sábalo, que retornan el 15 de marzo de 2013, a pesar de la continuidad de hechos delictivos en sus territorios,<sup>305</sup> (iii) la comunidad Matecaña retornada el 18 de mayo de 2013, sin acompañamiento institucional;<sup>306</sup> (iv) la comunidad el Dieciocho, sobre la que se realizó un retorno de emergencia por las amenazas a la vida e integridad física de sus miembros;<sup>307</sup> (v) las familias del Resguardo Tahamí (Alto Andágueda), quienes realizaron varios retornos en el periodo 2013-2016; (vi) las comunidades indígenas que habitan los municipios de Acandí y Unguía, las cuales retornaron sin condiciones de seguridad y dignidad;<sup>308</sup> (vii) la comunidad La Puria, retornada el 28 de junio de 2013 con acompañamiento institucional;<sup>309</sup> y (viii) Familias de Etta Butteriya, Tierra Firme y las Américas (Etta Enakka) que retornaron sin contar con el GED.<sup>310</sup>

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

Esta Sala tuvo conocimiento de la formulación y ejecución de varias iniciativas en el marco del subcomponente de seguridad, autonomía y soberanía alimentaria de las comunidades étnicas. Por ejemplo, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) señaló el “*Componente de enfoque diferencial étnico –IRACA*”. Esta iniciativa es la principal apuesta del Gobierno para la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población étnica desplazada, pues, de una parte, aporta a la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de prácticas productivas tradicionales, la organización y la sustentabilidad y, de otra parte, involucra igualmente al Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas, la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, la Unidad Administrativa para la Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE- (a través de la “*Red Unidos*”), el SENA (con el “*Programa de formación complementaria y para jóvenes rurales*”, por ejemplo), y el ICBF (con proyectos como de “*fortalecimiento a familias de grupos étnicos*” y “*apoyo a procesos que favorecen la autosuficiencia alimentaria y el fortalecimiento cultural*”)<sup>311</sup>.

Además de la ruta IRACA, en respuesta al auto 145 de 2013, se indicaron otras iniciativas gubernamentales tales como: (i) la “*Red de Seguridad Alimentaria-*

---

<sup>305</sup> Pueblo Awá. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

<sup>306</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 196 de 2014*. (10 de noviembre de 2014). Pág. 43.

<sup>307</sup> *Ibidem*.

<sup>308</sup> *Op. Cit.*

<sup>309</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 196 de 2014*. (10 de noviembre de 2014).

<sup>310</sup> Pueblo Ette Enakka. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

<sup>311</sup> Departamento para la Prosperidad Social-DPS. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (20 de septiembre de 2013). Pág. 3. // DPS. *Informe de rendición de cuentas*. (2014). Pág. 33.

*RESA- Enfoque Diferencial Étnico®*”,<sup>312</sup> (ii) la “Operación Prolongada de Socorro” con población indígena,<sup>313</sup> (iii) el “Programa Pueblos Indígenas”<sup>314</sup> que, en su conjunto, tenían la finalidad de reactivar las actividades agrícolas, la soberanía alimentaria y promover proyectos productivos para el auto sostenimiento. Posteriormente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñó y ejecutó proyectos como los siguientes: (i) “de fortalecimiento a la política pública de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional”, y (ii) “de fortalecimiento a comunidades y organizaciones indígenas”, así como la inclusión a población indígena en (iii) “el Fondo Innpulsa”, junto con (iv) convocatorias “Fomipyme”. Igualmente, desde el Ministerio de Trabajo se mencionó la inserción de esta población (v) “al Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado” (PRIEV). Desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la oferta se señalaron iniciativas (vi) “de Inversión en Microempresas”; (vii) “Formulación de Alianzas Productivas”; (viii) “Capacidades Empresarias” y; (ix) “Generación de Ingresos y Capacidades Productivas”.<sup>315</sup>

Sin embargo, en la práctica, la respuesta se sujetó a la inclusión de un número poco significativo de integrantes de comunidades étnicas en la oferta regular del Estado, como explicó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas en los informes presentados al Congreso de la República.<sup>316</sup> En otras palabras, la oferta institucional ejecutada no se advierte flexible a las necesidades de este grupo poblacional,<sup>317</sup> en gran parte porque la intervención se redujo a la inclusión de determinado número de integrantes de comunidades étnicas en la oferta regular del Estado.

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

---

<sup>312</sup> DPS. *Informe de seguimiento auto 145 de 2013*. (20 de septiembre de 2013).

<sup>313</sup> *Ibidem*.

<sup>314</sup> *Op. Cit.*

<sup>315</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 32. // Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto del 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Pág. 267. // Ministerio de Trabajo. *Informe de Rendición de Cuentas*. (2014). Pág. 13.

<sup>316</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Págs. 12-38

<sup>317</sup> Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto del 11 de marzo de 2014*. (2014). Págs. 261-262.

que involucra un alto costo para las comunidades; y (v) las dificultades de comercialización de los productos que impiden el cierre del ciclo económico, debido a la escasa integración a los mercados locales y a los bajos excedentes de la venta de los mismos.<sup>318</sup>

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

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

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

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

1). Para esta Sala la operación sectorial de las autoridades públicas, además de entorpecer la obtención de una respuesta coordinada, articulada y complementaria, ha desgastado al sistema que no actúa como un todo y a los pueblos y comunidades indígenas, quienes a pesar de la mayor presencia estatal y la adquisición de compromisos, no advierten cambios significativos en sus condiciones de vida. Al contrario, esta clase de intervención lentamente está fracturando el tejido comunitario, donde cada institución responde según sus competencias con diferentes propuestas desde la oferta institucional ya establecida, sin tener en cuenta las características específicas de las etnias.<sup>319</sup> En cambio, de acuerdo con la Contraloría General de la República, lo que se evidenció fue una duplicidad de esfuerzos y un mayor gasto presupuestal, sumado a un desgaste de las autoridades y organizaciones que se ven

---

<sup>318</sup> Frente al proceso de retorno de los hogares Embera Chamí llevado a cabo en diciembre de 2012, por ejemplo, los órganos de control informaron que, no obstante, las autoridades gubernamentales asumieron varios compromisos, como sucedió con los programas Familias en su Tierra, la Red de Seguridad Alimentaria – RESA- y proyectos de fortalecimiento a familias étnicas del ICBF, el retorno era sostenido por las propias comunidades. Unidad para las Víctimas. *I al IX informe de cumplimiento al auto 051 de 2013*. (24 de abril de 2013- 3 de noviembre de 2015). // Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (2014).

<sup>319</sup> No existió una coordinación de las entidades de orden nacional, departamental y municipal para la garantía de los componentes de registro, ayuda humanitaria, atención y asistencia con enfoque étnico, que permitiera la pervivencia cultural de las etnias, así lo indicó la ONIC en el informe presentado con ocasión del auto 145 de 2013.

colapsadas por los requerimientos logísticos y administrativos de las entidades.<sup>320</sup>

Aunque existen entidades con algunas acciones concertadas entre sí, como lo corroboró la Contraloría General de la República en respuesta al auto del 28 de abril de 2014, esta concertación no se constituyó en un esquema de atención planificado entre las autoridades nacionales y territoriales y entre las mismas instituciones a nivel regional que tenga como eje central un enfoque diferencial étnico, e impacte en la satisfacción de los derechos constitucionales.<sup>321</sup>

Si bien desde finales del 2012 algunas entidades gubernamentales comenzaron a aproximarse a la complejidad institucional y cultural que implica el diseño de políticas públicas para los grupos étnicos,<sup>322</sup> continúa la lógica por proyectos de inversión, donde cada entidad del gobierno hace presencia en el territorio con una oferta que para ejecutarse no necesita estar articulada con la de otras entidades responsables de desarrollar mandatos originados en los autos de seguimiento. Por lo que no logra hacerse visible el impacto conjunto de estas actuaciones en materia de la vigencia de los derechos de los grupos étnicos, en este caso indígenas, pues esas ofertas son la expresión de los programas regulares que cada entidad presta según sus tiempos administrativos, pero no están fijadas en función de una coordinación operativa con las entidades territoriales o las autoridades legítimas de los pueblos. Esto ha llevado a que hoy en día se haga visible la necesidad de estructurar enfoques de atención integrales y superar la visión eficientista que ha permeado la gestión, es decir, el enfoque centrado en metas de cobertura con los recursos disponibles y no en los efectos en términos de goce efectivo de derechos, en coherencia con los planes de vida y salvaguarda de los pueblos indígenas.

De acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos de Comunidades Étnicas lo anterior, en parte, tuvo su origen en la falta de ejercicios de planeación que respondieran articuladamente a las órdenes emanadas de esta Corporación y a las disposiciones del Decreto Ley 4633 de 2011.<sup>323</sup> Se ha indicado, por ejemplo, que algunos Planes de Reparación Colectiva no cuentan con avances en los casos de comunidades retornadas o con procesos a efectuar; similar a lo que ocurre con algunas medidas de restitución, por los vacíos de coordinación entre la Unidad para las Víctimas, el extinto INCODER y la Unidad de Tierras. Esta situación está llevando a un paralelismo en los programas, como es notorio con los Planes de Salvaguarda y las nuevas políticas del referido decreto.<sup>324</sup>

---

<sup>320</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 298 de 2015*. (2015). Pág. 30.

<sup>321</sup> Por ejemplo, el Gobierno Nacional ha tenido dificultades administrativas y financieras para la formalización de los convenios, el desembolso de los dineros presupuestados para las diferentes actividades con los pueblos y comunidades indígenas, lo que ha retrasado los cronogramas y tiempos pactados. Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014* (julio de 2014). // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 058 de 2013*. (Mayo de 2014).

<sup>322</sup> Es así como las actividades de concertación han obligado al desarrollo, sobre la marcha, de capacidades de interlocución, y a la formación y vinculación de profesionales con saberes específicos para desarrollar los procesos que se fijaron, por ejemplo, en los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011 y 173 de 2012.

<sup>323</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Págs. 12-38.

<sup>324</sup> *Ibidem*. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto de marzo de 2015*. (2015). Pág. 82.

Si bien los órganos de control reconocieron el esfuerzo normativo por adecuar, a través de los decretos étnicos, toda la estructura administrativa para atender a los grupos indígenas, los avances prácticos no son significativos.<sup>325</sup> Debido a que en los territorios continúa el desconocimiento de normas de carácter especial, particularmente en las comunidades que no acceden fácilmente a los textos en castellano y textos escritos, con escasa participación de las autoridades legítimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y las respectivas Mesas de Víctimas, que más allá de compromisos se materialicen en resultados concretos.<sup>326</sup>

También se hizo evidente la insuficiencia de recursos humanos, capacidad técnica y voluntad política de varios entes territoriales, como ocurrió con algunos Planes de Salvaguarda, en donde su ausencia ocasionó dificultades en el momento de la implementación de los acuerdos. Por lo tanto, así como se pudo comprobar en los años 2014-2016, la atención brindada no respondió a las necesidades reales de los grupos étnicos afectados en las respectivas jurisdicciones.<sup>327</sup> En consecuencia, las Defensorías Regionales observaron, por ejemplo, que excepcionalmente se tuvo en cuenta algunas de las necesidades que demandaban las minorías étnicas cuando acudían ante las autoridades locales concernidas. Asimismo, la información de las Defensorías Regionales describió como una barrera de acceso para este tipo de atención, el procedimiento que aplicaban los operadores contratados por los entes territoriales para realizar la entrega de estas ayudas, en particular por la falta de coordinación, seguimiento y monitoreo frente a éstos.<sup>328</sup>

Un caso emblemático es la situación de los pueblos indígenas Jiw y Nükak protegidos por las órdenes del auto 173 de 2012, en la medida que los 14 informes de cumplimiento presentados por la Unidad para las Víctimas y demás entidades nacionales y territoriales responsables, donde se describieron los esfuerzos institucionales de adecuación, coordinación, presupuestales, de atención y asistencia, entre otros, difiere de la realidad que ponen en conocimiento tanto las comunidades protegidas, la Defensoría del Pueblo y el ICBF. Lo anterior no desconoce los avances que se han dado a las órdenes 9, 10, 14, 15 y 20 del referido pronunciamiento, así como señaló esta Sala en la Mesa Técnica de Trabajo convocada a través del auto 592 de 2016.<sup>329</sup>

---

<sup>325</sup> CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Págs. 4-7.

<sup>326</sup> Informes de las Gobernaciones de Chocó, Guaviare y Risaralda y las Alcaldías de Medellín, Pueblo Rico, Quibdó, Mistrató, Puerto Caicedo y Ricaurte, en respuesta al auto 145 de 2013.

<sup>327</sup> CSMDL. *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2014). Pág. 70.

<sup>328</sup> En el departamento de Arauca, la Defensoría Regional detectó que los pueblos indígenas de esa entidad territorial no eran atendidos de manera diferencial, en consecuencia, las ayudas humanitarias que se ofrecían por las entidades competentes seguían la ruta trazada en la Ley de Víctimas. Adicionalmente, se informó que aunque las autoridades de las comunidades beneficiarias presentaron derechos de petición, no se logró obtener una respuesta por parte de la Unidad para las Víctimas.

<sup>329</sup> Esta Sala reconoce los esfuerzos por parte del Gobierno Nacional para la devolución de un área del Resguardo Barrancón (Orden 10), la adopción de medidas para la atención de los casos emblemáticos “Gladis” y “Ricardo” (Órdenes 11, 12, 13 y 14), el estudio sociológico acerca de las posibilidades de reincorporación y adopción de los menores Nükak (Orden 15), y la traducción a la lengua propia de los indígenas Jiw y Nükak del contenido del auto (Orden 20), así como la presentación de los 14 informes de cumplimiento al auto 173, en los que se señaló los esfuerzos gubernamentales frente a cada orden.

En efecto, el diagnóstico realizado por esta Sala reflejó que, no obstante, se realizaron diferentes acciones gubernamentales para cumplir las órdenes emitidas en el auto 173, y de esta manera, informar de los avances alcanzados respecto del ECI declarado, los mismos resultaron insuficientes de cara al contexto de vulnerabilidad, discriminación y marginalidad que soportan los pueblos indígenas Jiw y Nükak, tanto en los espacios urbanos como en sus territorios. La respuesta quedó reducida a la atención de coyunturas por cada una de las entidades responsables sin que se advirtiera un plan de acción articulado con la finalidad de superar la crisis humanitaria que enfrentan.<sup>330</sup>

Para la Defensoría del Pueblo, esta falta de articulación se hizo evidente en el Resguardo Barrancón, donde las numerosas intervenciones entre operadores e instituciones ni siquiera aseguraron el derecho a la seguridad alimentaria.<sup>331</sup> Igualmente, frente a la implementación del Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia-PPURC, aunque el Gobierno Nacional señaló varias acciones procedimentales para el diseño de este plan y su implementación,<sup>332</sup> lo cierto es que las afectaciones diferenciales sobre estas comunidades no se han mitigado significativamente.<sup>333</sup> Por este motivo, la Sala observó con preocupación las condiciones habitacionales precarias de los sitios de recepción, inadecuadas culturalmente, que aceleraron la integración forzada de estos grupos indígenas. Así como la exposición a situaciones de mendicidad,

---

<sup>330</sup> Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. (Marzo de 2015). Pág. 164.

<sup>331</sup> Defensoría del Pueblo. *Entrega de casos complementarios –Pueblo Jiw*. (28 de mayo de 2015). Pág. 4.

<sup>332</sup> Siguiendo el orden cronológico de la respuesta, a esta Sala se informó lo siguiente: (1) en el 2012, en el caso del pueblo Jiw, la Unidad para las Víctimas realizó dos acciones importantes. Por una parte, el “*plan de atención prioritario*” que a partir de la emisión del auto 173 se transformó en el PPURC. Y de otra parte, reuniones interinstitucionales para mejorar la coordinación Nación-territorio, actualizar las necesidades de la población y activar los Comités de Justicia Transicional -CTJT- de los municipios de Puerto Concordia, San José del Guaviare y Mapiripán. Con relación al pueblo Nükak, la Unidad para las Víctimas apuntó que era un inconveniente adelantar el diseño de este plan en los términos solicitados por la Corte Constitucional, ya que podría tratarse de una eventual acción que fomentaría su sedentarización, en perjuicio de su pervivencia cultural. Para argumentar lo anterior, se presentó el concepto técnico del Ministerio del Interior sobre la forma adecuada de dar cumplimiento a la orden sin menoscabo de la integridad física y cultural del pueblo Nükak. Sin embargo, después de 4 años de este concepto, la Sala no conoció los resultados en la materia. (2) En el 2013, la Unidad concentró su respuesta en la necesidad de replantear los planes, a partir de las observaciones efectuadas por los líderes indígenas en la audiencia técnica convocada a través del auto 145 de 2013. En la que se recaló el desconocimiento de la cosmovisión propia en la construcción de dichos planes y la importancia de su territorio para la garantía de su pervivencia cultural. (3) En el 2014, la Unida informó la realización de varias iniciativas para avanzar en estos planes, tal como ocurrió con las “*jornadas de diálogo intercultural con el pueblo Nükak*”, “*el apoyo a espacios autónomos con el pueblo Jiw*” y una “*mesa interinstitucional*”. Sin embargo, el plan seguía en un proceso de articulación institucional y concertación con los pueblos. (4) Entre el 2015 y el 2016, la Unidad se enfocó en señalar a esta Sala el diseño y puesta en marcha de iniciativas puntuales por cada una de las entidades públicas responsables de los componentes de ayuda humanitaria, salud, educación, vivienda y generación de ingresos, principalmente, pero no como un plan de atención integral que era el objetivo de esta Corporación. Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento auto 173 de 2012* (2012-2016).

<sup>333</sup> Así como ocurrió con el Plan Prioritario, los resultados fueron insuficientes para cumplir con las órdenes del auto 173. Frente a la orden tercera, todavía no se tiene garantizada la seguridad jurídica ni material de los predios Las Zaragozas, ni las condiciones de dignidad en el predio Luna Ruja. Tampoco se cumplió con la orden relacionada con los proyectos etnoeducativos, ni la octava que requería la creación de una herramienta estratégica de fortalecimiento de la organización social del pueblo Nükak, pues el “*modelo de gobierno propio*” todavía no se ha implementado. Adicionalmente, aunque se han descrito acciones dirigidas al estudio y las campañas de identidad (orden cuarta), el censo de docentes (orden sexta), la articulación institucional (orden séptima), la ejecución del piloto de reclutamiento de NNA de la etnia Jiw (orden 17), la ruta de protección a líderes indígenas (orden 18), y la protección de los derechos territoriales (orden 21), los resultados obtenidos con tales iniciativas son parciales y limitados. Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento auto 173 de 2012* (2012-2016).

drogadicción y alcoholismo en menores, abuso sexual, violencia intrafamiliar y comunitaria, entre otras situaciones de riesgo.

2). Esta falta de estrategias articuladoras llevó a que, con posterioridad al auto 004 de 2009, las actividades gubernamentales permanecieran, en su mayoría, enfocadas en ajustar las herramientas metodológicas, sin que ello se tradujera en resultados en perspectiva del goce efectivo de derechos. En consecuencia, se encontró que gran parte de la respuesta destinada a contrarrestar la crisis humanitaria y el riesgo de extinción física y cultural de los indígenas no fue efectivamente implementada, como lo ha señalado en diferentes oportunidades la Defensoría del Pueblo.<sup>334</sup>

En respuesta al auto 174 de 2011, por ejemplo, aunque se presentaron avances en los componentes de prevención-protección, atención, vivienda y educación, para el pueblo Awá, una parte significativa de la respuesta sigue en la definición de lineamientos de política pública.<sup>335</sup> Por lo tanto, las acciones no logran impactar en sus situaciones de riesgo y afectaciones diferenciales.<sup>336</sup> Esta situación fue corroborada por la Defensoría del Pueblo, para quien no ha existido una participación de todas las autoridades responsables, y por ende, se dificultan los avances en los procesos de participación y diálogo dispuestos gubernamentalmente. En consecuencia, se evidencia una “*insuficiente, descoordinada y tardía respuesta por parte de las instituciones*”.<sup>337</sup>

Lo mismo hallaron los órganos de control en los años 2013 y 2014 y, en su conjunto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas en el 2015 y 2016, con varias medidas de atención y asistencia dispuestas para la población indígena víctima del conflicto armado, pues continuaron aplicándose según los parámetros de la Ley 1448 de 2011, desconociendo las particularidades socio-culturales de cada pueblo, las necesidades específicas y, como se evidenció con los Wounaan, seguir reducidas a “*reuniones interinstitucionales, advertencias y planes que no se concretan*”.<sup>338</sup>

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

3). Del mismo modo, se encontró que la concreción del enfoque étnico para muchas de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación

---

<sup>334</sup> Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política Pública con enfoque diferencial étnico*. (2014) // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento auto 004 de 2009*. (2016).

<sup>335</sup> Pueblo Awá. *Informe de seguimiento al auto 174 de 2011*. (21 de agosto de 2015). Págs. 1-2.

<sup>336</sup> *Ibidem*.

<sup>337</sup> Defensoría del Pueblo. *Balance de la formulación de la política pública con enfoque étnico*. (2014).

<sup>338</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 90.

Integral a las Víctimas (SNARIV) siguió consistiendo en la inclusión marginal de un porcentaje de individuos y familias indígenas en la oferta regular del Estado. La respuesta surge de la oferta institucional y no de las características culturales, las necesidades propias y los usos o costumbres. Por lo tanto, la mayoría de los pueblos indígenas se ven obligados a acoplarse a una oferta programática no solo indiferente a sus necesidades, sino además revaluada y cuestionada, tal como quedó evidenciado en el auto 373 de 2016.

Para septiembre de 2015, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Étnicos afirmó que *“la incorporación del enfoque diferencial étnico por parte de las entidades del gobierno, es más una retórica y un formalismo que puede estar inmerso como elemento transversal en una política pública, pero que carece de aplicabilidad concreta y material respecto de planes, programas y recursos específicos”*<sup>339</sup>. Esta situación puso en evidencia que al interior de la institucionalidad no existe claridad respecto del contenido e implicaciones de los decretos étnicos, lo que se tradujo en la presentación de una serie de proyectos con el porcentaje de la población indígena beneficiada y el presupuesto que fue destinado para tal fin, pero que no significó la puesta en marcha de un plan estratégico y diferencial de trabajo.

Esta inclusión en la oferta regular, para los órganos de control, conlleva la imposibilidad de determinar el gasto presupuestal a favor de la población étnica, debido a que, en su mayoría, obedecen a *“recursos apropiados en el marco de un proyecto de inversión que de manera marginal [atiende] a las víctimas étnicas”*.<sup>340</sup> Para la Comisión de Seguimiento a los Decretos Étnicos lo anterior significó, en la práctica, una falta de atención diferencial, ya que sus actividades siguen siendo diseñadas e implementadas en el marco de programas para la población vulnerable, pobre y desplazada en general.<sup>341</sup>

En el caso del componente de estabilización socio-económica, aunque el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desde el 2012 definió los lineamientos de política pública con enfoque diferencial para que fueran incorporados por las entidades del Estado,<sup>342</sup> y en agosto de 2013 realizó algunas recomendaciones a la Misión de Generación de Ingresos,<sup>343</sup> la Defensoría del Pueblo encontró que la política de generación de ingresos continuaba sin acciones que verdaderamente garantizaran un reconocimiento de las particularidades culturales.<sup>344</sup>

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

---

<sup>339</sup> *Ibidem*. Págs. 10 y 150.

<sup>340</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 16.

<sup>341</sup> *Ibidem*.

<sup>342</sup> Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto del 28 de noviembre de 2012*. (2013). Pág. 16.

<sup>343</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Recomendaciones del DNP a la Misión de Generación de Ingresos*. (Agosto de 2013). Pág. 20.

<sup>344</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto de marzo de 2015*. (2015). Pág. 91.

en donde el mayor rubro destinado por la entidad siguió siendo el programa “*Familias en Acción*”.<sup>345</sup>

Tanto la Defensoría del Pueblo, al indicar que “*la atención a las comunidades y personas en situación de desplazamiento no ha subsanado en el fondo las falencias que originaron el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI*”,<sup>346</sup> como la Procuraduría General de la Nación, consideran que las medidas de atención humanitaria y la oferta institucional de servicios de vivienda, salud y educación, no hacen evidente la existencia de un enfoque étnico, en espacios y entornos ajenos a sus usos y costumbres.

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

Un ejemplo de lo anterior, ocurre con la entrega de la ayuda humanitaria a la población indígena afectada por el desplazamiento forzado. Desde el primer informe de seguimiento por parte de los órganos de control, se señalaron varias dificultades al respecto. Además de la demora para recibir la ayuda humanitaria, se indicó que la afectación a las víctimas indígenas se incrementa por la imposibilidad de contar, por razones culturales, con las destrezas, habilidades y conocimiento frente a trámites que fueron diseñadas sobre parámetros culturales distintos, lo que ha generado: (i) una falta de conocimiento del procedimiento para el cobro de estos recursos así como para la solicitud de su prórroga (ii) imposibilidad de consultar los edictos o la información en la que se anuncia la programación para su entrega, debido al no conocimiento pleno del español; y (iii) la falta de acompañamiento en el momento que realizan el cobro de las ayudas humanitarias en dinero. Además, la Comisión considera que “*la Unidad para las Víctimas no cumple con el deber de notificar a las víctimas beneficiarias en el momento en que se aprueba la ayuda humanitaria de emergencia, así como la información precisa de datos que requieren conocer frente a la consignación que se efectúa a su favor en las entidades bancarias, en consecuencia, las víctimas desinformadas no reclaman las ayudas humanitarias y éstas son devueltas por la entidad financiera.*”<sup>347</sup>

---

<sup>345</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 28.

<sup>346</sup> Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de la implementación de la Ley 1448 de 2011*. (Marzo de 2014). Pág. 8.

<sup>347</sup> CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Págs. 17, 50-66.

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

Para algunos pueblos indígenas esto conllevó a una mayor sensación de confusión y desgaste, pues a pesar de la diversidad de acciones que deben adelantar, no observan efectos prácticos representados en un cambio o mejoría de su realidad. Al respecto, a la Sala se ha informado las dificultades que tiene la población para comprender todo el contenido que subyace cada iniciativa. Por ejemplo, al interior de los pueblos Hitnü y Makaguán, hay un desconocimiento de los varios programas, proyectos y planes que se están adelantando, o en el caso del pueblo Etta Ennaka, quienes puntualizaron los obstáculos para entender *“tantas órdenes, tantos planes, tantas instituciones”*.<sup>348</sup>

Adicionalmente, se han encontrado varias fallas que tienen relación con un desconocimiento de la realidad de la población indígena. Así, aunque la ruta IRACA para el Gobierno representa una iniciativa importante que transforma la mirada tradicional de la política pública, al incluir de manera participativa a las comunidades, se han señalado falencias como las siguientes: (i) *“los instrumentos de acción pública direccionados al fortalecimiento empresarial, el emprendimiento productivo, la competitividad y la generación de ingresos y empleo, como apuesta del gobierno para luchar contra la pobreza en el marco de los Objetivos de desarrollo del Milenio,”* pueden desconocer *“las dinámicas socioeconómicas locales [que] no se basan totalmente en el dinero como unidad de intercambio, ni buscan el acceso a los mercados convencionales, sino que funcionan por medio de intercambio o trueque de algunos excedentes generados por las actividades productivas tradicionales habitualmente destinadas al autoconsumo”*; (ii) *“los requisitos y términos de referencia establecidos en los programas no están al alcance de las poblaciones indígenas y afrodescendientes”*; como ocurre en el sector rural con los programas *“Oportunidades Rurales y Alianzas Productivas, y los Fondos de Financiamiento como INNPULSA o EMPRENDER”*; (iii) *“no tienen grados de asociatividad sólidos que les facilite fortalecer acciones microempresariales o alianzas productivas”*; y (iv) *“son comunidades que desarrollan actividades productivas para subsistencia, las cuales no les permiten generar empleo ni ingresos en el sentido monetario del término. - Alrededor del 80% de las comunidades dedican sus actividades productivas a la seguridad alimentaria, dejando en un segundo plano la generación de ingresos monetarios”*.<sup>349</sup>

Para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, en su conjunto, aunque el *“enfoco 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,*

---

<sup>348</sup> Informes de seguimiento al auto 145 de 2013 presentados por los pueblos y comunidades indígenas.

<sup>349</sup> Muñoz, J. *La oferta institucional para la gestión de la sustentabilidad. El caso del programa IRACA en Colombia*. En *Gestión y Ambiente* Volumen 17 (2): 55-67 diciembre de 2014. Págs. 61-64.

*riesgos culturales, características de la emergencia*”; su ejecución es inadecuada, poniendo en peligro la existencia física y cultural de los pueblos indígenas.<sup>350</sup>

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

Las medidas gubernamentales, en su mayoría, en razón a que no cuentan con enfoques diferenciales y tienen un horizonte transitorio o de corto plazo, no impactan en la población objeto, en este caso la indígena, para superar la fase de “*emergencia*” y sentar las bases hacia el restablecimiento de los proyectos de vida afectados. Para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos de Comunidades Étnicas, lo anterior se hizo incuestionable frente a miembros del pueblo Wounaan ubicados en Bogotá, Madrid, Funza y la Mesa (Cundinamarca), para quienes las medidas diseñadas e implementadas, en su mayoría de carácter temporal y paliativo, no mitigaron la pérdida de sus elementos identitarios, ni afrontaron realmente los problemas vinculados a la pobreza, marginalidad, discriminación y escases de oportunidades que enfrenta la población indígena desplazada.<sup>351</sup>

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

Por esta razón, aunque a lo largo del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se plantearon numerosas acciones gubernamentales, en las que se precisaba el objeto del proyecto, requisitos, tiempo de intervención, número de población beneficiaria y pueblos protegidos, en la mayoría de los casos, no se explicó las actividades planeadas para darle continuidad a las iniciativas o el impacto en el restablecimiento de derechos.<sup>352</sup> Esta respuesta circunstancial para los pueblos indígenas acrecentó la dependencia a la ayuda humanitaria y demás medidas asistenciales, en deterioro de las estructuras socio-económicas propias.

---

<sup>350</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Págs. 44-98.

<sup>351</sup> *Ibidem*. Pág. 89

<sup>352</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014*. (Julio de 2014). Pág. 32. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto de marzo de 2015*. (2015). Pág. 91.

En particular, como pudo constatar la Defensoría del Pueblo, la respuesta del Estado colombiano no está asegurando que los procesos de retornos y reubicaciones que se adelantan con o sin acompañamiento, cuenten con condiciones de seguridad y dignidad y, por lo tanto, con soluciones socio-culturales sostenibles. Ello implicó que numerosas familias volvieran a las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que existían con anterioridad a los hechos del desplazamiento, en algunos casos agravados, porque en la práctica las intervenciones institucionales continuaron fundamentadas en proyectos aislados, sin un enfoque específico y sin soluciones duraderas.<sup>353</sup>

Al respecto, la Sala tuvo conocimiento de los siguientes procesos de retorno o reubicación en los que la Unidad para las Víctimas inició o planeó algún tipo de acompañamiento, y que sirvieron para analizar los resultados en esta materia.<sup>354</sup>

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

---

<sup>353</sup> Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. (2015). Pág.96.

<sup>354</sup> Unidad para las Víctimas. *Balance de la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011*. (23 de abril de 2015). Págs. 27-28. Anexo. // Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. (Marzo de 2015). Pág.25. // CODHES. *Crisis Humanitaria del pueblo Embera*. (Abril de 2013). Págs. 21-28.

- Comunidad Embera Chamí (Florencia, Caquetá)
- Comunidad Nasa Páez (Florencia, Caquetá)
- Comunidad Awá Buena Vista Tortugaña (Barbacoas, Nariño)
- Comunidad Awá (Barbacoas, Nariño)

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

Al contrario, como lo resalta CODHES, la inseguridad legal y material que rodea estos procesos ha agudizado los conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales sin ser atendidos por ninguna entidad del Estado. A esta situación se suma la ausencia de un plan de acción por parte de la Unidad para las Víctimas, enfocado en la población étnica que permanece en espacios urbanos y por largos periodos, asignando recursos suficientes para la compra de predios destinados a atender las reubicaciones de este grupo poblacional o articulando los compromisos de las entidades nacionales y autoridades locales responsables del retorno. Lo que genera que en distintos departamentos y ciudades del país exista población étnica que no cuenta con una solución institucional clara para superar su condición de desplazamiento.<sup>355</sup>

Si bien la Corte valora positivamente los esfuerzos adelantados por el Gobierno en torno a (i) la participación de las comunidades indígenas afectadas por el desplazamiento en la construcción de los planes de retorno y de reubicación; (ii) la inclusión de criterios orientadores con enfoque étnico en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (formalizado mediante Resolución 329 del 26 de mayo de 2014); y (iii) los esfuerzos por iniciar estos planes, tal como ocurrió con los pueblos señalados en el auto 051 de 2013. De la información presentada por los órganos de control se desprende, en primer lugar, que los procesos de retorno y reubicación que presentaron, en la mayoría de los casos, sin condiciones claras de acompañamiento, sin garantías de seguridad y dignidad y sin soluciones socio-culturalmente sostenibles.<sup>356</sup> De ahí que, la Defensoría del Pueblo mencioné varios casos en donde se presentó desinformación y falta de conocimiento de las rutas a seguir por parte de las comunidades, tanto las retornadas o reubicadas como las receptoras. Además del desconocimiento de los compromisos consignados en los planes de retorno o reubicación, como consecuencia de la falta de socialización y concertación en

---

<sup>355</sup> Así se indicó con las comunidades Embera asentadas en los departamentos de Boyacá, Córdoba, Chocó, Valle del Cauca, Caquetá, Meta, Casanare, Antioquia, Santander, Bolívar, Quindío y Putumayo, y ciudades como Armenia, Manizales, Cali, Ibagué, Montería y Buenaventura. CODHES. *Crisis Humanitaria del pueblo Embera*. (Abril de 2013). Págs. 21-28.

<sup>356</sup> Al respecto, el Pueblo Ette Ennaka señaló que las acciones no fueron pertinentes, ya que solamente se hicieron apoyos puntuales con algunos mercados. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

los territorios, y la poca comunicación entre las instituciones y de éstas con las bases comunitarias.<sup>357</sup>

Un ejemplo de lo anterior ocurre con el pueblo Embera Chamí retornado en diciembre de 2012.<sup>358</sup> En respuesta al auto 051, la Procuraduría General de la Nación informó que este proceso era sostenido por las propias comunidades, porque elementos claves como los proyectos productivos no eran suficientes ni adecuados para la sostenibilidad del retorno.<sup>359</sup> Así, aunque se asumió varios compromisos en la materia, como la inclusión a los programas Familias en su Tierra, la Red de Seguridad Alimentaria-RESA-, proyectos de fortalecimiento a las familias étnicas del ICBF, y la implementación de parcelas comunitarias y banco de proteínas desde la Alcaldía de Bogotá, de protección alimentaria y nutricional gestados por los municipios de Pueblo Rico y Mistrato, fortalecimiento al sector artesanal desde la gobernación de Risaralda y compromisos del INCODER,<sup>360</sup> en la visita de verificación adelantada por la Procuraduría, las condiciones de vulnerabilidad no habían variado.

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

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

Con datos de la ONIC y CODHES, los pueblos y comunidades Barí, Pastos, Macaguaje, Dujo, Ocaina, Yahuna, Bará, Barasano, Hupdë, Pisamira, Eduaria, Piaroa, Muinane, Judpa, Yohop, Chiricoa, Nonuya, Kawiyai, Yuri, Matapi, Kacua, Achagua, Carijona, Tatuyo, Tariano, Yagua, Carapana, Bora, Mapayerri, Muisca, Yamalero, Tsiripu, Wipijiwi o Wipiwi, Yaruro, Amorua y Masiguare, presentan situaciones de riesgo y afectaciones diferenciales que ponen en peligro su existencia y, sin embargo, las autoridades públicas no han adoptado una respuesta culturalmente adecuada, integral y progresiva.<sup>361</sup>

La información gubernamental evidenció que las acciones están siendo reducidas a: (i) procesos de declaración individual, como se informó con los pueblos Ocaina, Yahuna, Bará, Barasano, Hupdë y Pisamira; (ii) identificación, acercamiento y alistamiento institucional al Plan de Reparación Colectiva, en

---

<sup>357</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (29 de abril 2013). Págs.7-8 // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009*. (2016).

<sup>358</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (24 de abril de 2013). Pág. 40.

<sup>359</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto 051 de 2013*. (Abril de 2014).

<sup>360</sup> Unidad para las Víctimas. *Informes de cumplimiento al auto 051 de 2013*. (23 de abril de 2013) (17 de julio de 2013) (17 de enero de 2014) y (11 de junio de 2014).

<sup>361</sup> ONIC. *Petición presentada a la Corte Constitucional*. (19 de julio de 2013). // CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y complementarios*. (9 de septiembre de 2013). Pág.42 // Pueblo Carijona. *Petición presentada a la Corte Constitucional-004 de 2009*. (30 de marzo de 2016). Págs. 1-2 // Unidad para las Víctimas. *I y II informe de cumplimiento al auto 091 de 2015*. (Abril y Junio de 2015, respectivamente).

especial, con el Resguardo Caño Mochuelo al que pertenecen los grupos Yamalero, Tsiripu, Wipijiwi o Wipiwi, Yaruro, Amorua y Masiguare; (iii) resultados primarios de una fase diagnóstica; y (iv) acciones puntuales dirigidas a cubrir necesidades de seguridad alimentaria, salud, educación y generación de ingresos, sin que materialmente exista un plan que articule las iniciativas para que la respuesta sea integral, efectiva y de larga duración.<sup>362</sup>

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

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

En consecuencia, esta Sala encontró un impacto negativo en dos ámbitos de protección del derecho a la autonomía.<sup>363</sup> De un lado, la respuesta gubernamental no ha garantizado una efectiva protección del ámbito externo de consulta y participación en las decisiones que los afectan, debido a que: (a.1.) no se ha logrado mitigar la situación de exposición y (a.2.) de amenaza permanente que afrontan las autoridades, líderes y miembros prominentes de las comunidades indígenas. Como tampoco se ha logrado superar aquellos problemas que inciden en ámbito interno, relacionado con las formas de autogobierno y autodeterminación de los pueblos, tales como: (b.1.) la proliferación de espacios de interlocución y concertación, (b.2) el remplazo de figuras o autoridades tradicionales y (b.3.) la débil capacidad organizativa de algunos pueblos.

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

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

---

<sup>362</sup> *Ibidem.*

<sup>363</sup> Esta aproximación ha sido utilizada por la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-973 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), al analizar si la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior vulneró los derechos fundamentales del peticionario y los derechos a la autonomía y al autogobierno de la comunidad Camëntsá Biyá, al intervenir las autoridades públicas en la resolución de conflictos étnicos de orden electoral. En aquella oportunidad la Sala Tercera de Revisión hizo hincapié en los tres ámbitos de protección del derecho a la autonomía: (i) externo de consulta y participación en las decisiones que los afectan; (ii) externo de participación política de las comunidades; e (iii) interno de protección de las formas de autogobierno y autodeterminación.

a.1). En torno a la *situación de exposición y amenaza permanente*, si bien las cifras aportadas por la Unidad para las Víctimas muestran una disminución de los *homicidios* en personas indígenas, los 1.035 casos reportados en el marco del conflicto armado, entre 2010 y 2016, reflejan una situación abiertamente inconstitucional para esta Corporación.<sup>364</sup> Más aún, si estas cifras se comparan con los reportes de los sistemas de información de la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–<sup>365</sup>, donde estos casos ascienden hasta 1.311 indígenas asesinados<sup>366</sup>. Solo en los años 2010-2012, la Comisión Colombiana de Juristas, que mantiene un sistema de monitoreo permanente, reportó al menos 186 indígenas asesinados,<sup>367</sup> y el pueblo Nasa señaló 177 casos.<sup>368</sup>

Al ser la mayoría de estos asesinatos sobre miembros reconocidos de las comunidades, acorde con lo señalado por la Defensoría del Pueblo, esta situación acentúa gravemente la ruptura de las redes sociales y de los liderazgos construidos durante generaciones.<sup>369</sup> Para la ONIC, en efecto, existe una afectación sistemática sobre las autoridades tradicionales, líderes y representantes de los pueblos y organizaciones indígenas que promueven la defensa de sus derechos humanos y la movilización legal, pues un número importantes de estos hechos acontecieron sobre ellos.<sup>370</sup>

Para varias organizaciones de la sociedad civil, esta situación obedece a los actos de: *intimidación*, con los que no solo se pretende controlar a estos grupos de protección constitucional reforzada, sino que busca el desplazamiento de la población indígena de sus territorios; *retaliación*, por supuestamente pertenecer o ser informantes de estructuras armadas no estatales, ser colaboradores de la Fuerza Pública o, simplemente, denunciar las violaciones a los derechos humanos que se presentan en sus territorios y, *control* a nivel territorial por intereses geoestratégicos definidos.<sup>371</sup>

Así, con posterioridad al auto 004 de 2009, esta Sala recibió información del temor al interior de varios pueblos, si se tiene en cuenta la presencia permanente de los victimarios en los territorios indígenas, y la escasa respuesta por parte del Estado frente a estos hechos delictivos,<sup>372</sup> tal como informó líderes de los pueblos Wayuu, Nasa, Awá, Emberas Chamí, Dobida y Eyabida,

---

<sup>364</sup> Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>, consultado el 07/junio/16.

<sup>365</sup> CODHES ha ejercido la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, y desde allí ha adelantado una labor de verificación de la situación de la población indígena respecto del impacto desproporcionado del conflicto y la violencia, que le ha permitido brindar a esta Corporación elementos de juicio útiles frente al fenómeno del desplazamiento forzado indígena.

<sup>366</sup> CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y otros*. (9 de septiembre de 2013). Pág. 12.

<sup>367</sup> Comisión Colombiana de Juristas. *II Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas*. (2010 – 2013). Pág. 13.

<sup>368</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág. 9.

<sup>369</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de riesgo N° 005-16*. (29 de enero de 2016). Pág. 14.

<sup>370</sup> ONIC. *Informe Anual*. (2013). Pág. 19.

<sup>371</sup> ONIC. *Informe anual*. (2014). Pág. 6. // CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 304.

<sup>372</sup> Comisión Colombiana de Juristas. *II Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas*. (2010 – 2013). Pág. 16.

U'wa, Zenú, Kankuamo, Siona, Eperara Siapidara, Kokonuko, Camëntsá, Ette Ennaka, Arahuaco y Yupka.

a.2). De igual manera, esta Sala encontró que las *amenazas* continúan como un patrón que afecta a numerosos individuos, familias y comunidades indígenas que habitan en medio de escenarios violentos. Desde el punto de vista cuantitativo, las 3.295 amenazas registradas por la Unidad para las Víctimas en los años 2010 a 2015 cuadruplicaron las 726 indicadas por la entidad en el periodo 2004-2009.<sup>373</sup> Este aumento está en consonancia con los datos estimados por la ONIC y CODHES, quienes reportaron 790 hechos entre el 2009 y 2013, en gran parte, de carácter colectivo.<sup>374</sup>

Adicionalmente, de los reportes presentados,<sup>375</sup> esta Sala extrajo lo siguiente:

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

-Estrategia de fragmentación de la movilización indígena, por ser un delito principalmente dirigido a las autoridades tradicionales, líderes, lideresas y representantes de los pueblos, las comunidades y organizaciones indígenas. Por ejemplo, acorde con lo observado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de los 32 eventos acontecidos entre enero y noviembre de 2012, la mayoría fue contra líderes que defendían los derechos territoriales y la no militarización del departamento del Cauca.<sup>376</sup> En el 2013, también fueron víctimas varios líderes de los pueblos Nasa, Zenú, Awá, Barí, Emberá Chamí, Emberá Dobida, Kankuamo, Koreguaje, Pijao, Sikuni, Tikuna, Wounan, Wayuu y Kokonuko, los afectados.<sup>377</sup>

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

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

---

<sup>373</sup> *Op. Cit.*, consultado el 07/junio/16.

<sup>374</sup> CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y otros*. (9 de septiembre de 2013). Pág. 18.

<sup>375</sup> Sobre todo, de la información que fue señalada por los pueblos indígenas Totoroez-Tontotuna, Awá, Kankuamo, Wounaan, Kichwa, Kokonuko, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones indígenas: Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC, el Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC y la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá del Putumayo-ACIPAP, con ocasión de los autos 004 y 145.

<sup>376</sup> CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 307.

<sup>377</sup> ONIC. *Informe anual*. (2013). Pág. 22. // Autoridad Tradicional de los Territorios Ancestrales del Pueblo Kokonuko-Zona Centro. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (6 de septiembre de 2013).

b.1). Respecto de los problemas que inciden en sus formas de autogobierno y autodeterminación, la Corte encontró cómo la *proliferación de espacios de interlocución y concertación* con el Gobierno y las instituciones que hacen parte de éste, no han permitido que se consigan resultados concretos en la formulación e implementación de las medidas que atienden las afectaciones de las comunidades desplazadas, ni el riesgo que afrontan los pueblos en sus territorios. Por el contrario, la distorsión de los mecanismos que ha originado dicha proliferación de espacios (i.e. auto 004 de 2009 y D.L. 4633 de 2011), ha debilitado y fragmentado el tejido social y los liderazgos, al tiempo que ha aumentado los conflictos intraétnicos frente a los sistemas o instituciones de gobierno propio. Estas últimas, esenciales para el fortalecimiento de su autonomía.

b.2). Lo anterior, en consecuencia, ha fomentado el *reemplazo de figuras o autoridades tradicionales*, por formas asociativas que tienen mayores destrezas para relacionarse con la administración, debido al escaso fortalecimiento al interior de los pueblos y comunidades. Sobre el particular, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD empiezan a ganar espacio “*antivalores como el irrespeto hacia las propias tradiciones y hacia la sabiduría de los mayores*”, ya que estas autoridades no entienden las dinámicas de interlocución con los entes gubernamentales, tal como ocurre en los departamentos de Nariño, Putumayo, Chocó, Amazonas y Guaviare.<sup>378</sup> A lo anterior se suman las reubicaciones de autoridades, líderes y representantes por los riesgos latentes a su vida e integridad personal, que ha dificultado aún más la conservación de sistemas de gobierno propio.<sup>379</sup>

b.3). Asimismo, esta Corporación documentó la *débil capacidad organizativa de muchos pueblos víctimas* de emergencias recurrentes derivadas del conflicto armado y la violencia generalizada. Solamente haciendo referencia a los Planes de Salvaguarda Étnica-PSE, los pueblos con escasas destrezas administrativas para ejecutar recursos, rendir informes o dialogar con la administración, como ocurre con los Hitnü, Makaguán, Jiw, Nükak y Etta Ennaka, son precisamente los que se encuentran en la primera etapa de la ruta metodológica,<sup>380</sup> sin que se

---

<sup>378</sup> De esta manera, el pueblo Awá (Nariño) informó que algunos diálogos generados por el Gobierno Nacional se dieron con instancias paralelas a las de concertación, situación que resquebrajó procesos internos como el de la Mesa de Concertación del Pueblo Awá-MCAWA. // Pueblo Awá. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013). // PNUD. *Nariño. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Pág. 19. // Para los Murui (Putumayo) tal olvido de las autoridades legítimas además conllevó la “*descomposición, destrucción social y desconocimiento de sus normas tradicionales de regulación social*”. // Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo-ACILAPP. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013). // Adicionalmente, como se puso en conocimiento con la situación de los We`baka (Nükak) y las autoridades Jiw, el conocimiento tradicional de las autoridades ha perdido importancia para sobrevivir en espacios urbanos. // Pueblos Nükak y Jiw. *Informes de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013). // Lo anterior, para la Defensoría del Pueblo también se observa en los departamentos de Chocó y Amazonas, a raíz de la agudización de los conflictos por la representación, entre la población que habita en las zonas rurales y los grupos asentados en espacios urbanos, ya que los últimos han concentrado la atención de las autoridades públicas. Cf. “*Encuentro Nacional de Formación de la Defensoría del Pueblo*”. (26 de abril de 2016), Paipa-Boyacá.

<sup>379</sup> Unidad Nacional de Protección. *Informes de rendición de cuentas 2013 y 2014*. Págs. 71 y 103, respectivamente.

<sup>380</sup> La ruta metodológica de los Planes de Salvaguarda se dividió en cinco etapas principales: (i) Instalación, definición y socialización del plan de trabajo; (ii) construcción comunitaria del diagnóstico; (iii) validación comunitaria e institucional del diagnóstico; (iv) definición del plan de PSE; e (v) implementación de programas y proyectos para su materialización.

evidencien estrategias significativas para robustecer sus instituciones de gobierno propio, de cara a los agudos contextos de violencia en los que sobreviven.

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

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

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

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

Aunque esta Corporación valora la voluntad del Gobierno de propiciar un progresivo acercamiento entre las instituciones del Estado y la población indígena, a través de diversas estrategias, procedimientos y directrices en el desarrollo de los espacios de consulta y participación;<sup>381</sup> la respuesta gubernamental no ha atacado las afectaciones y riesgos identificados, al contrario, el monitoreo efectuado permitió advertir la existencia de un *bloqueo institucional*.

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

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

---

<sup>381</sup> Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013). Págs. 8-9.

lugar que ocupa el desplazamiento forzado en cada uno de los escenarios deliberativos y que, en consecuencia, paralizan la ejecución de la política; 2) la continuidad de procedimientos inadecuados al momento de la concertación con la población indígena; y 3) una respuesta insuficiente por parte de la Administración, lo que ha aumentado la sensación de desgaste al interior de las comunidades indígenas.<sup>382</sup>

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

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

Al respecto, la Sala reconoce que los diagnósticos elaborados por los pueblos fueron ejercicios valiosos con efectos positivos de cara al restablecimiento de su autonomía. Así, por ejemplo, en el caso de los Wounaan, la preparación de este documento sirvió para fortalecer su agenda de vida, su estructura organizativa y su autonomía<sup>383</sup>. Sin embargo, debido a la problemática señalada, tales documentos quedaron como una recopilación de su historia y cultura, situaciones problemáticas, quejas o reclamos sobre los derechos vulnerados, las amenazas actuales contra su supervivencia y una sección final de líneas de acción (en su mayoría por bloques o componentes) pero que, apreciados de manera integral, resultaron incompletos para cumplir con los elementos de racionalidad indicados en el citado auto. Lo anterior, creó agudas discrepancias a la hora de materializar los PSE y, en algunos casos, generó posiciones tan radicales que estancaron los avances, como aconteció con los pueblos Awá, Totoró y Yanakona.

---

<sup>382</sup> Si bien la Corte tomó como referencia para la valoración los resultados de los Planes de Salvaguarda Étnica ante el Conflicto Armado y el Desplazamiento Forzado-PSE, los obstáculos advertidos en estos planes también se indicaron en otros escenarios deliberativos, tal como lo señaló los órganos de control y la sociedad civil con: (i) el Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento; (ii) el Modelo Eco-cultural de Alimentación; (iii) la Ruta de Atención Integral en Salud para las Víctimas Indígenas; (iv) los Protocolos de Enfoque Diferencial Étnico para la Protección y la Participación; (v) los Proyectos Etno-Educativos; (vi) los Planes de Retornos y Reubicaciones; (vii) las Medidas de Reparación Colectiva; y (viii) las Mesas de Participación Efectiva para las Víctimas del Conflicto Armado. *Cfr.* CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 132-125. // CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Págs. 67-70. // CSMDL. *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2014). Págs. 3-34.

<sup>383</sup> Similar situación se ha podido observar en los casos de los pueblos Gunadule, Embera Katío del Alto Sinú, Misak, Yanakona, Awá, Camëntsá, Cofán, Kokonuko, Kichwa de la Amazonía Colombiana, Siona, Inga, U'wa y Sikuni, quienes manifestaron en sus diagnósticos cómo esta experiencia resultó enriquecedora y permitió cohesionarse como pueblo, a través de un ejercicio legítimo de gobernabilidad, rompiendo con ello parte de las barreras que el desplazamiento generó en las comunidades.

De esta manera, mientras para las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-SNARIV la respuesta se limita a la oferta institucional vigente, para los líderes, lideresas y representantes de esta población su alcance se extiende más allá de los asuntos que envuelve el desplazamiento forzado, sin hallar un punto de encuentro.<sup>384</sup>

Estas diferencias sustantivas en parte obedecen a la distorsión de los PSE, como consecuencia de su falta de armonización con las iniciativas establecidas en el Decreto Ley 4633 de 2011. Si bien esta norma ha sido un avance en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, así como lo reconoce la ONIC,<sup>385</sup> el paralelismo que creó, multiplicando escenarios deliberativos con demandas similares, no solo redujo el alcance de las órdenes de esta Corporación a elementos asistenciales, o vació su contenido, sino que no permitió avances significativos en clave del GED. Dicho de otro modo, las rutas del PSE y del Decreto 4633 de 2011 se diseñaron y se han ejecutado paralelamente, no obstante, los resultados de la respuesta del Estado –por cualquiera de las rutas- no salió de la fase de atención a las crisis humanitarias, principalmente.

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

Sobre el particular, esta Corte tiene información de la falta de implementación de los PSE. De los documentos presentados por el Gobierno Nacional y los órganos de control, esta Sala pudo extraer los datos que se exponen a continuación: ninguno de los 54 PSE formulados hasta diciembre de 2014 se ejecutó totalmente. La mayoría, que representa un 44% del total, se estancó en la fase de instalación, socialización y definición del plan de trabajo;<sup>386</sup> el 12.9% en la etapa de construcción del diagnóstico y validación comunitaria e institucional del mismo;<sup>387</sup> el 38.8% continuó en proceso de concertación de los programas y proyectos;<sup>388</sup> y solamente el 3.7%, que tuvo relación con los

---

<sup>384</sup> Las falencias se señalaron tanto en los informes allegados con ocasión de los autos 004 de 2009 y 145 de 2013 por parte de los Entes de Control y la población indígena, como los diagnósticos de los PSE puestos en conocimiento de esta Corporación (Gunadule, Awá, Camëntsá, Caño Mochelo, Cofán, Inga, Katío del Sinú, Kichwa, Kokonuko, Misak, Nasa, Wounaan, Sikuaní Guaviare, Sikuaní Llanos, Siona, U'wa Boyacá, U'wa Casanare y Yanakona).

<sup>385</sup> ONIC. *Informe de seguimiento a la implementación del Decreto 4633 de 2011 y la situación de la reparación colectiva*. (3 de febrero de 2016). Pág. 2.

<sup>386</sup> (1) Coreguaje, (2) Chimila-Ette Ennaka, (3) Jiw, (4) Nükak Bakka, (5) Pijao, (6) Arhuaco, (7) Wiwa, (8) Kogui-Kággaba-, (9) Wayuu, (10) Hitnü, (11) Makaguán, (12) U'wa (capítulo Arauca), (13) Sikuaní (cap. 6 resguardos), (14) Zenú (caps. Antioquia, Córdoba y Sucre, y población dispersa), (15) Kichwa (cap. Orinoquía y dispersos), (16) Uitoto (caps. Murui; la Chorrera; Araracuara, Amazonas y Caquetá; Leticia; Trapecio Amazónico; Bogotá; Villavicencio; Solano y San Rafael).

<sup>387</sup> (1) Nasa, (2) Sikuaní, (3) Camëntsá, (4) U'wa (cap. Boyacá, Santander y Norte de Santander), (5) Wayuu (caps. Sur de la Guajira; Riohacha, Albania y Uribí), y (6) Kichwa (cap. Amazonas y Putumayo).

<sup>388</sup> (1) Cofán, (2) Awá, (3) Siona, (4) Wounaan, (5) Inga, (6) Betoy, (7) Yukpa, (8) Gunadule-Kuna Tule-, (9) Embera Chamí, (10) Embera Dobida, (11) Embera Katío, (12) Eperara Siapidara, (13) Misak-Guambiano-, (14) Kuiva-Resguardo Caño Mochuelo-, (15) U'wa (Cap. Casanare), (16) Kichwa (cap. Amazonas), (17) Uitoto (cap. Putumayo), (18) Sikuaní (Cap. Medio Río Guaviare) y (19) Wayuu (Cap. Maicao). // En diciembre de 2015 el pueblo Emberá terminó la fase de definición del PSE unificado y su plan de acción. Ministerio del Interior. *Informe de cumplimiento del Plan de Salvaguarda para el pueblo Emberá*. (Enero de 2016). Pág. 1.

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

Adicionalmente, esta Sala coincide con la Defensoría del Pueblo en que los PSE no respondieron ni siquiera a los mínimos asuntos relacionados con el desplazamiento forzado, ya que muchas de las entidades que participaron de estos escenarios y asumieron la concertación, no analizaron previamente todos los elementos necesarios para el diseño y la ejecución de la política pública. Por lo cual, buena parte de la respuesta quedó en formalismos que dilatan indefinidamente su situación de vulnerabilidad.<sup>389</sup>

Para ilustrar este incumplimiento, la Defensoría del Pueblo expuso en detalle la respuesta a los PSE formulados para la población indígena que habita en el departamento de Casanare.<sup>390</sup> Solo en el caso del Resguardo Caño Mochuelo, de las 131 propuestas presentadas por la población, el 55,7% obtuvo alguna respuesta formal, mientras que apenas el 9,2% tuvo una respuesta efectiva al planteamiento comunitario. En el caso del Resguardo Chaparral-Barronegro, el nivel de respuesta fue menor a pesar de que el pueblo U'wa había logrado desarrollar las propuestas con un mayor nivel de precisión y detalle. De las 152 propuestas planteadas, apenas se dio una respuesta formal al 30,9%, mientras que tan solo el 5,3% lograron obtener una respuesta efectiva.

Este incumplimiento además se comprueba por la falta de respuesta de las entidades estatales ante reivindicaciones específicas, señaló la Defensoría. En materia de justicia, por ejemplo, los pueblos han elevado peticiones en casos emblemáticos como el homicidio de la autoridad tradicional U'wa Álvaro Salón, el reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes, el desplazamiento forzado intra-resguardo de los Tsiripos, la recepción de población desplazada por el pueblo Wipiwi, el confinamiento de los pueblos Yaruro y Yamalaro, o la destrucción de la pista aérea de uso humanitario perteneciente al pueblo Sáliba, hechos todos ocurridos posteriormente al auto 004 de 2009.<sup>391</sup>

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

---

<sup>389</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al cumplimiento del auto 004 de 2009*. (2016).

<sup>390</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de evaluación de la implementación del auto 004 de 2009 en el departamento de Casanare*. (Enero 2015).

<sup>391</sup> *Ibidem*.

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

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

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

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

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

implica, entre otros aspectos: (i) respetar las formas indígenas de representación y decisión; (ii) ejecutar acciones que garanticen la diversidad lingüística; (iii) tener en cuenta las circunstancias nacionales y de las comunidades; y (iv) una dimensión temporal, que depende de las condiciones reales para la puesta en marcha de las medidas.<sup>392</sup>

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

Esta falla para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas (CSMDL), también tuvo que ver con la falta de expedición de los protocolos de participación diferenciales, sin los cuales se hizo imposible superar muchas de las dificultades de representación a nivel territorial –como quedó demostrado con los ejercicios de las Mesas de Víctimas en los años 2013 y 2015<sup>393</sup>– en especial, aquella relacionada con la falta de acciones que permitan mitigar la débil capacidad organizativa de varias comunidades, lo cual ha sido una demanda constante por parte de los pueblos indígenas.

3). Como consecuencia de lo anterior y de la ausencia de resultados concretos, que no redundan en el restablecimiento de los derechos, se ha acrecentado la sensación de desgaste al interior de las comunidades, al tiempo en que se ha deteriorado aún más la relación entre aquellos y el Estado.<sup>394</sup> Además, en la actualidad, estos ejercicios son excesivamente formales, y la poca participación

---

<sup>392</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007) y *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012).

<sup>393</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 56. // En esta línea, la Federación Nacional de Personeros-FENALPER mencionó que la falta de implementación de un mecanismo de participación diferencial, así como la poca participación de las autoridades tradicionales en la elección, instalación y desarrollo de las Mesas para las Víctimas, dispuestas en la Resolución 388 de 2013, impidió la protección efectiva de sus derechos constitucionales. FENAPER. *Personerías y mesas municipales y distritales de participación efectiva de las víctimas. Un diagnóstico desde lo local*. (2015). Pág. 111. // En este aspecto, por su parte, la Unidad para las Víctimas ha explicado las dificultades que han tenido para la interlocución con las 5 organizaciones indígenas de orden nacional que hacen parte de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas-MPCPOI. En razón de lo anterior, la Unidad decidió construir protocolos regionales de participación. En el caso de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía colombiana-OPIAC, para finales de 2015, el protocolo ya se encontraba en revisión de la oficina jurídica. Con posterioridad, la Unidad no presentó avances en la materia. Unidad para las Víctimas. *Informe de seguimiento a los numerales 6 al 9 del auto 096 de 2015*. (2015). Pág. 11.

<sup>394</sup> Al respecto, esta Sala conoció de los siguientes casos: (i) el pueblo Sikuani requirió tres intentos para realizar la instalación del Plan de Salvaguarda ante la inasistencia de las instituciones del orden territorial. (ii) con el pueblo Jiw no participó un buen número de representantes de las instituciones convocadas, razón por la cual las autoridades Jiw decidieron aplazar el evento. (iii) con el Pueblo Kichwa, durante la socialización y ajustes al plan, no se contó con la participación de las entidades competentes, ni se pudo avanzar con la implementación y ejecución del Plan de Salvaguarda. // Adicionalmente, se informó que se han dado interrupciones de los acuerdos y las agendas concertadas entre autoridades indígenas y gubernamentales, ineficiencia en las dinámicas desarrolladas y métodos de interlocución no adecuados, lo cual ha implicado una dilación injustificada. Gobierno Nacional. *Informe de cumplimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013). Págs.44, 54. // Informes de seguimiento al auto 145 de 2013 presentados por los pueblos indígenas Sikuani, Jiw y Kichwa.

de las entidades territoriales responsables y otras del orden nacional, ha llevado a que la definición e implementación de los programas y de la política pública, en general, se dificulten, pues no se logran materializar los acuerdos en el territorio.<sup>395</sup>

Incluso, desde la perspectiva de los pueblos, no hay avances por la falta de poder de decisión de los representantes del Gobierno que asisten a las reuniones, quienes no salen de la oferta institucional vigente; son reiterativos los aplazamientos, lo cual resta continuidad a la acción; no hay soporte presupuestal ni planeación necesaria para su verdadera ejecución; así como el tiempo limitado que existe para lograr un acuerdo adecuado. Además, fue evidente que el desconocimiento por parte del Gobierno de los esfuerzos adelantados por los pueblos indígenas en la construcción de sus propuestas del Plan de Salvaguarda, deterioró aún más la relación entre éstos con el Estado.<sup>396</sup>

Sumado a ello, continúa el temor de las autoridades, líderes y representantes de estos grupos para participar en escenarios de representación por las amenazas y señalamientos de actores armados no estatales; la falta de información completa, veraz e imparcial; dificultades de comunicación entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas que van desde diferencias lingüísticas; la ausencia de respuesta a solicitudes de apoyo que realizan las organizaciones que agrupan a la población étnica; y la limitada socialización al interior de la comunidades indígenas de los mecanismos a través de los cuales pueden hacer efectivo sus derechos.<sup>397</sup>

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

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

---

<sup>395</sup> Para la Defensoría del Pueblo varios de los compromisos asumidos por las entidades públicas fueron de corto plazo y con impacto relativo frente a los elementos ordenados en el auto 004 de 2009. En el departamento de Magdalena, por ejemplo, los pueblos indígenas Kankuamo y Etta Enaka no contaron con apoyo territorial, ni el cumplimiento de los compromisos previos pactados. Cf. “*Encuentro Nacional de Formación de la Defensoría del Pueblo*”. (26 de abril de 2016), Paipa-Boyacá. // Inclusive, el Ministerio del Interior reconoció que con el pueblo Kokokuno, uno de los más avanzados en la consolidación del PSE, “*las instituciones se limitaron a presentar una oferta institucional sin ningún enfoque diferencial*”. Ministerio del Interior. *Informe de avances a los PSE de los pueblos indígenas Kokonuko y Totoroez*. (19 de abril de 2016). Pág. 12.

<sup>396</sup> Resguardo Caño Mochuelo, Wounaan y Gunadule. *Informes de seguimiento al auto 004 de 2009*. (2015). // Pueblo Kankuamo. *Informe de seguimiento al auto 114 de 2009*. (2016).

<sup>397</sup> CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Págs. 163.

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

*a) Inseguridad jurídica en los territorios indígenas.*

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

Al respecto, esta Corporación coincide con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que, la inseguridad jurídica continúa siendo un factor que potencia la disputa territorial por parte de actores armados ilegales, el desarrollo de actividades económicas a gran escala lícitas o ilícitas, y el desplazamiento forzado y/o confinamiento de la población étnica.<sup>398</sup> Es más, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos –CSMDL– ha señalado que la escasa titulación de los territorios es una causa significativa del despojo con fines económicos, así como la utilización de los territorios para el establecimiento de campamentos de grupos armados ilegales, la explotación inconsulta de los recursos naturales y, en especial, “*el aumento de actividades economías ilícitas y criminales*”.<sup>399</sup>

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

1). Conflictos recurrentes, notorios y prolongados entre integrantes de distintos pueblos indígenas y el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), por los escasos avances en la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas. En la medida que la falta de seguridad jurídica, a juicio de estos pueblos, sigue potenciando el despojo territorial y el desarrollo de proyectos económicos inconsultos.<sup>400</sup>

---

<sup>398</sup> CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 297-344.

<sup>399</sup> CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 27-28.

<sup>400</sup> Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras. *Auto interlocutorio N° 142*. F. 37. Allegado a esta Corporación el 13 de julio de 2015. // Informes presentados por las organizaciones indígenas de orden nacional con ocasión de los autos 004 y 145.

Esta situación tiene su origen, como lo indicaron los órganos de control, en la alta informalidad de la tierra, la ausencia de claridad de los linderos y de la propiedad, la prolongada espera en los trámites de titulación del antiguo INCORA, la escasa respuesta del INCODER (en liquidación), y el estancamiento por los cambios institucionales recientes.<sup>401</sup>

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

En el marco del proceso de restitución de tierras del pueblo Awá, zona de Telembí, por ejemplo, se informó que esta población sufría fuertes afectaciones territoriales *“por la demora en la constitución del resguardo, cuya principal consecuencia es la presencia de terceros ocupantes que buscan, por medios legales e ilegales por igual, apropiarse poco a poco de porciones del territorio solicitado”*.<sup>402</sup> Asimismo, varios integrantes de comunidades indígenas que pertenecen al Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO indicaron a esta Sala que, a pesar de los esfuerzos por mantener y fortalecer su relación espiritual con las tierras y territorios que habitan, no logran un reconocimiento por parte del Gobierno Nacional.<sup>403</sup>

2). Conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales por la ocupación, posesión, utilización y administración de los territorios, en los lugares donde la falta de reconocimiento jurídico y la persistencia del conflicto armado y la violencia generalizada, fomentan las prácticas de despojo y/o colonización de la propiedad colectiva.<sup>404</sup> Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al analizar el caso de Colombia, indicó que ante el interés de apropiación de tierras ancestrales no hay una *“respuesta enérgica del Estado orientada a proteger a los indígenas de hechos de violencia dirigidos a despojarles de su territorio”*.<sup>405</sup>

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

---

<sup>401</sup> CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 19-22.

<sup>402</sup> *Op. Cit.*

<sup>403</sup> Autoridades Indígenas de Colombia-AICO. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

<sup>404</sup> Aunque se advirtió a esta Sala casos de propietarios o poseedores de buena fe, comunidades indígenas como Arquía, Tanela, Cuti, Pescadito, Chidima y Eyaquera, comunicaron que parte significativa de sus territorios fueron apropiados de manera ilegal y violenta *“con la venía de los grupos armados ilegales”*. ONIC. *Informe de la situación de los pueblos indígenas del norte de Chocó y la frontera con Panamá*. (2013).

<sup>405</sup> CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Págs. 330-331.

*colectivos*”; entre indígenas y afrodescendientes por la titulación de los mismos; así como al interior de cada grupo étnico.<sup>406</sup>

En el municipio de Unguía, por ejemplo, la Defensoría informó que los actores armados ilegales generan conflictos territoriales que posteriormente buscan solucionar. Acorde con esta entidad, *“las tensiones provocadas por las ocupaciones ilegales de poblaciones campesinas dentro del territorio indígena están siendo mediadas por las FARC-EP”*. Sin embargo, estas estructuras desconocen el reclamo de las autoridades tradicionales y los derechos a la autonomía y autogobierno al imponer sus decisiones a la comunidad. Incluso, este grupo armado *“ha impuesto como condición la construcción de la carretera que uniría el resguardo de Chidima con la vereda de Titiza y con la trocha que va hacia el corregimiento de Balboa en Unguía, centro de actividades económicas de esta zona. Lo anterior, es rechazado por la comunidad ya que la apertura de esta vía puede incrementar el poblamiento por parte de colonos”*.<sup>407</sup> Lo que a su vez ha generado amenazas de muerte y el desplazamiento para quienes se oponen a tales decisiones.

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

---

<sup>406</sup> CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 27-28. // Para la Defensoría del Pueblo cada vez más y con mayor intensidad se presentan conflictos territoriales que no son abordados adecuadamente por las autoridades competentes, *“lo que ha implicado la continuidad de las controversias y la permanencia de la vulneración de derechos”*. // En esta línea, la Sala Especial conoció de varios casos en los que a pesar de la intervención administrativa, judicial y de composición interna, no se avanzó en la superación de los conflictos interétnicos, tal como ocurrió con: (i) La comunidad Awá del Resguardo de Tortugaña Telembí y los Consejos Comunitarios Nueva Esperanza y Bajo Guelmambi, en el municipio de Barbacoas-Nariño, (ii) El Resguardo Arquia-Kuna Tule y el Consejo Comunitario Cocomaunguía, en el municipio de Ungía-Chocó, (iii) El Resguardo Embera Chidima y el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Todo, en el municipio de Acandí-Chocó, (iv) Indígenas Jiw (reubicados en el predio las Zaragozas) y la comunidad Sikuaní (Resguardo Caño Ovejas), en el municipio de Mapiripán-Meta, (v) El Consejo Comunitario del Guamal y el pueblo Embera Chamí del Resguardo Cañamomo Lomapieta, en el municipio de Supía-Caldas, (vi) Los clanes Epinaiyú Epiayú y Pushaina, en el municipio de Riohacha-La Guajira, y (vii) El Resguardo de la Laguna de Siberia (Nasa-Páez) y el pueblo Guambiano (Misak), en el municipio de Caldonio-Cauca. // Unidad para las Víctimas. *XII informe de cumplimiento al auto 173 de 2012*. (22 de abril de 2016). Págs. 22-23. // Comunidad de Taparalito. *Escrito presentado a la Defensoría del Pueblo*. Entregado a la Corte Constitucional en la visita a la región del Bajo San Juan (2016). // Cabildo Guambiano de Ovejas de Siberia. *Trámite del proceso de legalización del resguardo*. (12 de febrero de 2016). Págs. 1-91. // Defensoría del Pueblo. *Informe de riesgo N° 005-16*. (29 de enero de 2016). Págs. 25-26. // Defensoría del Pueblo-Regional de Caldas. *Informe de seguimiento a la consulta previa en cumplimiento de la sentencia T-461 de 2014*. (14 de agosto de 2015). // Defensoría del Pueblo. *Informe sobre la situación de las comunidades negras/afro descendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (2016). Pág. 193.

<sup>407</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de riesgo N° 005-16*. (29 de enero de 2016). Pág. 9.

lado, en la medida que la población afro resultó beneficiaria de una acción de tutela que ordenó la titulación del territorio (Resolución N° 2803 de 2012), mientras que el Resguardo de Tortugaña Telembí fue focalizado en el trámite de restitución de tierras sobre el mismo predio. Y, aunque en la etapa administrativa de restitución y, en particular, en la fase judicial se han adelantado distintas actuaciones (vinculación del Consejo Comunitario y audiencias de conciliación, etc.), no existe una solución clara al respecto.<sup>408</sup>

3). Conflictos entre la población indígena y sectores empresariales (extractivos o agroindustriales) por el desarrollo de actividades económicas a gran escala, sobre todo cuando no se cumplen los requisitos legales para adelantar un ejercicio consultivo; se quebrantan los compromisos asumidos por el sector empresarial;<sup>409</sup> se ejerce una influencia indebida “no sólo sobre las autoridades locales y nacionales, sino sobre algunos representantes de grupos étnicos”;<sup>410</sup> y tales actividades se realizan en predios donde se prevé restituir las tierras.<sup>411</sup>

Esta situación incluso la advirtió la CIDH en su visita del año 2012, al ser informada de una estrecha relación entre “la ocupación de territorios indígenas; el incremento de las violaciones de derechos humanos a través de la violencia armada, el desplazamiento forzado y el asesinato de personas indígenas; y el asentamiento de empresas extractivas”.<sup>412</sup>

También se indicaron otros conflictos relacionados con las tensiones entre los pueblos indígenas y los grandes propietarios, por las reivindicaciones sociales ligadas a la tierra, territorio y recursos naturales, como acontece en el departamento del Cauca o en el Putumayo, donde la práctica de despojo territorial es, presuntamente, utilizada por las empresas para omitir el derecho a la consulta previa y, como advirtió la Contraloría General de la República, “declarar la imposibilidad de realizarlo y obtener así licencias para sus proyectos”.<sup>413</sup>

Es emblemática la situación reportada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– en el Catatumbo, donde la desmovilización de los grupos paramilitares generó un rearme y consolidación de nuevos actores, como

---

<sup>408</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe sobre la situación de las comunidades negras/afro descendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (2016). Pág. 193.

<sup>409</sup> ONIC. *Informe anual*. (2013). Pág. 17.

<sup>410</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-ACDH-. *Informe anual. Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia*. (2014). Pág. 19.

<sup>411</sup> Por ejemplo, la Sala fue informada de hechos sobre las comunidades indígenas que habitan en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá. // ACDH-. *Informe anual. Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia*. (2014). Pág. 9. // Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD-. *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (2014). Pág.11 // Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.5 // Asociación de Autoridades Indígenas Alto Predio Putumayo-ACILAPP. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

<sup>412</sup> Adicionalmente, la CIDH observó cuatro situaciones que fueron potenciadas por el conflicto armado: (i) el control de acceso a los recursos naturales por parte de actores armados; (ii) la expansión de la frontera agrícola, a través del establecimiento de cultivos de coca y la presión para la producción de agro combustibles; (iii) la concesión de territorios indígenas a empresas transnacionales con “fines mineros o energéticos, utilizando el control armado para brindarles seguridad y garantías” y (iv) la realización de obras de infraestructura, en particular vías de comunicación. CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Págs. 304-308.

<sup>413</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág. 5. // ACILAPP. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*.

las Autodefensas Unidas del Norte de Santander Nueva Generación, a quienes se les responsabiliza de la prestación de servicios de seguridad a las empresas, cobro de extorsiones y despojo por intereses geoestratégicos definidos.<sup>414</sup>

*b) Inseguridad material en los territorios indígenas.*

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

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

Para la Comisión Interamericana de Derecho Humanos son precisamente los proyectos de infraestructura y explotación económica – que están ejecutándose o se están planeando -, asociados a la violencia por parte de actores armados, un gravísimo riesgo para la sobrevivencia de los grupos étnicos en Colombia.<sup>415</sup>

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

1). Plantación, transformación, transporte y expansión de cultivos de uso ilícito en territorios indígenas ubicados en la región pacífica y los departamentos de Guaviare, Meta, Putumayo y Caquetá, principalmente<sup>416</sup>.

Sobre los territorios de estas comunidades, en consecuencia, los actores armados ilegales, han construido corredores estratégicos de salida de droga, zonas de cultivo y procesamiento, puertos y espacios fronterizos utilizados por dichos grupos, razón por la cual los pueblos indígenas sufren graves afectaciones territoriales, ambientales y comunitarias.<sup>417</sup>

Acorde con la información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre los años 2010 al 2013, existió una expansión de la

---

<sup>414</sup> PNUD. *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Pág. 11.

<sup>415</sup> CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 332.

<sup>416</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento de la situación de vulnerabilidad de las comunidades del pueblo Wounaan*. (25 de junio de 2015).

<sup>417</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.5.

siembra de cultivos ilícitos de hoja de coca en territorios indígenas con presencia y control de actores armados ilegales.<sup>418</sup> Según esta organización, en el año 2010 se dio un incremento del 3.5% en la utilización de los territorios indígenas, que para el año 2012 llegó a representar el 11% del total de áreas sembradas y en el 2013 el 13%, concentrándose en resguardos, Consejos Comunitarios y parques naturales como La Macarena, Paramillo y Nükak.<sup>419</sup>

Los pueblos indígenas no sólo se han visto afectados por el aumento de cultivos de uso ilícito de coca y amapola, sino por el control territorial para el procesamiento, la salida y el establecimiento de campamentos y zonas de refugio de los grupos armados ilegales. Lo anterior ocurre en territorios de los pueblos indígenas Embera, Wounaan, Kuna-Tule, Eperara Siapidara, Nükak, Jiw, Sikuaní, Siona, Coreguaje, Kofán y Wayúu, según se informó a esta Corporación.<sup>420</sup>

Además, la siembra de cultivos ilícitos ha elevado la disputa territorial entre los grupos armados al margen de la ley, lo que “*atenta contra la gobernabilidad y territorialidad de los pueblos indígenas (...) y aumenta su vulnerabilidad y niveles de riesgo*”.<sup>421</sup> En la región del Darién, por ejemplo, los pueblos Kuna Tule, Embera Katío, Embera Dobida y Embera Eyabida indican que, a la población se le presiona con la finalidad de mantener el control territorial, y en consecuencia, facilitar el tráfico de armas y narcóticos y la custodia de cultivos ilícitos en la zona.<sup>422</sup>

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

Los órganos de control y la sociedad civil explicaron a la Corte los efectos negativos de los monocultivos con fines agroalimentarios y de producción de biocombustibles, pues consideran que estas actividades, sin el debido respeto de las limitaciones legales y constitucionales, niegan la conservación de prácticas tradicionales y de áreas de importancia ecológica. En su sentir, la utilización de los suelos para implementar sistemas de producción a gran escala sin la adecuada vigilancia, está afectando fuentes hídricas por los residuos de los plaguicidas, una mayor fragilidad de los ecosistemas tradicionalmente habitados, y una pérdida de la capa orgánica, entre otras consecuencias.<sup>423</sup>

---

<sup>418</sup>. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito-UNODC-. *Informe Colombia. Monitoreo de cultivos de droga*. (2011).

<sup>419</sup> Verdad Abierta (8/8/2013). *Los cultivos de coca no cayeron tanto como dice el Gobierno*. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-cultivos-de-coca-si-cayeron-pero-no-tanto-45362>

<sup>420</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento de la situación de vulnerabilidad de las comunidades del pueblo Wounaan*. (25 de junio de 2015). // Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.5.

<sup>421</sup> PNUD. *Cauca. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Pág. 23

<sup>422</sup> ONIC. *Informe de la situación de los pueblos indígenas del norte de Chocó y la frontera con Panamá*. (2013). Pág.4

<sup>423</sup> Contraloría General de la República. *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. (2014). Pág. 289. // Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en el departamento de Chocó*. (2014). Págs. 149. // PNUD. *Cauca, Nariño y Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (2014). Págs. 9, 33, 8, respectivamente.

También, de acuerdo con el el Observatorio por la Autonomía y los Derechos de los Pueblos Indígenas (ADPI), se insistió en los impactos de los proyectos de monocultivo de palma en comunidades indígenas ubicadas en los departamentos de Magdalena, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Amazonas, Guaviare, Arauca y Norte de Santander.<sup>424</sup>

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, en el marco del análisis a las conflictividades que se desenvuelven a nivel territorial, expuso algunos casos emblemáticos. En la región del Catatumbo, por ejemplo, la expansión de los cultivos de palma aceitera tiene conexidad “*con la vulnerabilidad, inseguridad, exclusión y marginalización de los habitantes*”. Además, “*con posterioridad a la desmovilización del bloque Catatumbo de las Autodefensas Unidas de Colombia, personas naturales y jurídicas compraron masivamente fundos que habían sido abandonados en los años de la hegemonía paramilitar, en los que se expande el monocultivo de la palma*”<sup>425</sup> En el caso del departamento de Nariño, igualmente, se han exacerbado los conflictos medioambientales por la expansión de la producción agroindustrial de la palma de aceite.<sup>426</sup>

3). Actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables legales e ilegales en territorios indígenas, con efectos devastadores para la conservación del medio ambiente y los modos de vida tradicionales de estas comunidades.<sup>427</sup>

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

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

Algunos pueblos indígenas que habitan los departamentos de Nariño, Chocó, Amazonas, Magdalena, Casanare, Putumayo, Meta, Caquetá, Norte de Santander y Cauca señalaron esta situación. Los Awá, Uitoto, Siapidaara,

---

<sup>424</sup> Observatorio ADPI. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2013. Disponible en: <http://observatorioadpi.org/>. Citado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág. 6.

<sup>425</sup> PNUD. *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Págs. 8-10

<sup>426</sup> PNUD. *Nariño. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (Diciembre de 2014). Pág. 33.

<sup>427</sup> Contraloría General de la República. *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. (2013). Págs. 12, 204-207. // Contraloría General de la República. *Espacios vividos... territorios despojados*. (2014). Pág. 245. // // PNUD. *Catatumbo y Cauca. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. (2014). // Informes de seguimiento al auto 145 de 2013, presentados por ACILLAP, AICO, UNIPA, ASIC, CRIT y la ONIC, así como comunicados a la opinión pública realizados entre el 2014 y 2015. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 196 de 2014*. (2014). Pág. 9.

U'wa, y organizaciones como ACILLAP, AICO, UNIPA, CRIT y la ONIC, por ejemplo, aseguraron que varias de las afectaciones territoriales se derivan de la explotación indiscriminada de los recursos naturales, particularmente aquella asociada a la minería.<sup>428</sup> Sólo en el caso del pueblo Embera que habita los departamentos de Chocó, Risaralda, Caldas, Antioquia, Quindío, Cauca, Córdoba, Putumayo, Caquetá y Nariño, ha existido un fuerte interés por la posesión de estos territorios para la explotación de “*sus yacimientos de oro, carbón, plata, platino y sulfuros*”, según se ha informado a esta Sala.<sup>429</sup>

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

- El pueblo Arahuaco, del desarrollo de proyectos mineros y de infraestructura sobre sus sitios sagrados.<sup>430</sup>
- El Cabildo Indígena de Monterrey (Kofán), de la perforación de pozos desde noviembre del 2012.<sup>431</sup>
- El Pueblo Siona, de la exploración petrolera e instalación de plataformas.<sup>432</sup>
- Los Resguardos Awá de Gran Rosario, Gran Sábalo, Hojal de la Turbia, por las actividades mineras.<sup>433</sup>
- Los pueblos Kankuamo, Kokonuko y Camëntsá, por la explotación de recursos naturales y el desarrollo de proyectos de infraestructura.<sup>434</sup>

En no pocas ocasiones, estas actividades se encuentran ligadas al control territorial que ejercen grupos armados ilegales. Si bien la reciente configuración del conflicto redujo el impacto de las actividades bélicas a lo largo y ancho del país, esto no contrarrestó de manera significativa los efectos devastadores del conflicto sobre las comunidades étnicas, ya que ahora tales actividades se concentran sobre determinados territorios indígenas, de manera acentuada en el corredor pacífico y en los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Antioquia y Córdoba.<sup>435</sup>

Es más, los numerosos hechos reportados desde la sociedad civil evidenciaron una altísima densidad de estas acciones en los territorios de algunos pueblos declarados en riesgo de extinción física y cultural por esta Corte, como también lo observaron en 2015 la Defensoría del Pueblo y, en su conjunto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Étnicos, en el marco de su acompañamiento a las víctimas a nivel territorial.

---

<sup>428</sup> *Ibidem*.

<sup>429</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.10.

<sup>430</sup> Confederación Indígena Tairona-CIT. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (Septiembre de 2013).

<sup>431</sup> ACIPAP. *Informe de seguimiento a la situación del pueblo Awá del Putumayo*. (6 de septiembre de 2013).

<sup>432</sup> Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Siona. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

<sup>433</sup> Pueblo Awá. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

<sup>434</sup> Pueblo Kankuamo, Kokonuko-Zona Centro y Pueblo Camëntsá del departamento de Putumayo. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (10 de septiembre de 2013).

<sup>435</sup> Informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos (2014-2016) // Reportes de la CDDHH-ONIC (2014-2016) // Informes de riesgo y notas de seguimiento de la Defensoría del Pueblo (2014-2016).

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

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

A pesar de la persistencia de algunas barreras para el registro que afectan a estos grupos, el desplazamiento de la población indígena pasó de representar un 3.41% del total de personas expulsadas en el periodo 2004-2009, a un 3.8% en el periodo 2010 al 2015.<sup>436</sup>

Sobre todo, existió un considerable aumento de los hechos masivos en el corredor pacífico y en los departamentos de Putumayo, Antioquia y Córdoba. Para la Defensoría del Pueblo, el anterior contexto tiene relación con la concentración de escenarios de violencia en zonas de frontera con presencia significativa de población indígena.<sup>437</sup> Solamente en el 2013, la Defensoría encontró que el 63.4% de los actos de desplazamiento forzado en el país, se desarrollaron en la región pacífica y, tal y como pudieron comprobar los defensores comunitarios y asesores regionales, de cada 88 eventos masivos registrados, el 35% afectaba a población indígena de la zona.<sup>438</sup> Según estimaciones de la ONIC y de CODHES, desde la emisión del auto 004 de 2009, han sido los pueblos indígenas Embera, Wounaan, Eperara Siapidaara, Awá, Nasa, Wayuu, Sikuni, Nükak y Jiw, quienes habitan esas zonas, los más afectados.<sup>439</sup>

Los reportes presentados por los órganos de control y la sociedad civil, además, describieron los orígenes ligados al conflicto, las afectaciones recurrentes y la desatención por parte de las autoridades públicas para con la población indígena desplazada.<sup>440</sup> Su incremento, de esta manera, sigue asociado con las dinámicas de control y consolidación territorial por parte de actores armados ilegales en zonas que resultan estratégicas para el desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas.<sup>441</sup>

---

<sup>436</sup> Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> , consultado el 07/junio/16.

<sup>437</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento a las órdenes del auto 196 de 2014*. (2014). Pág. 25.

<sup>438</sup> *Ibidem*.

<sup>439</sup> CODHES. *Informe de seguimiento auto 004 de 2009 y otros*. (9 de septiembre de 2013). Págs. 66-73.

<sup>440</sup> CODHES. *La crisis humanitaria en Colombia persiste. El pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012*. (2013). Pág. 20. // Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento a las órdenes del auto 196 de 2014*. (2014). Págs. 6-27. // OCHA. *Reportes de desplazamientos masivos en Guapi y la zona rural de Caloto -Cauca, Medio Atrato, Bagadó y Litoral del San Juan-Chocó, Bajo San Juan-Valle del Cauca*. (2014-2015) // UNIPA. *Inminente riesgo de desplazamiento forzado*. (2013) // ONIC. *Informe anual*. (2013). Pág. 15.

<sup>441</sup> CIDH. *Informe verdad, justicia y reparación*. (2013). Pág. 320.

Entre el 2010 y 2011, por ejemplo, la Sala tuvo conocimiento de varios casos de desplazamiento forzado, tal como ocurrió con los pueblos indígenas Siapiadara (comunidades Tórtola y Boca de Víbora, Nariño)<sup>442</sup> y Wounaan (comunidades Nuevo Pitalito, Valledupar y Santa Rosa de Guayacán, Valle del Cauca).<sup>443</sup> Es más, según CODHES, en este periodo se desplazaron aproximadamente 6.157 indígenas, a raíz de la militarización de sus territorios y la fuerte presencia de grupos armados ilegales en la región pacífica del país.<sup>444</sup>

Incluso, la información conocida por la Sala reveló que, entre el 2012 y 2013, la población indígena fue uno de los grupos más afectados por el desplazamiento forzado en Colombia. La misma Unidad para las Víctimas expuso esta situación, precisando las graves afectaciones sobre los derechos fundamentales de los pueblos Embera Katío y Zenú (de la Región del Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Norte y Nordeste de Antioquia y Urabá), Embera, Awá, Nasa y Eperara Siapidara (de la Región Pacífica), Embera (de la Región Central), Wayuu (de la Región Magdalena Medio, Santanderes y Caribe), y Jiw, Nükak y Awá (de la Región Sur).<sup>445</sup>

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

- Los Resguardos el Noventa y el Veinte, Chagadó y Chaquenendom Jurubirá Chorí, Catrú, Duvasa y Ancozón, Uradá Jiguamiandó, Jaguar Río Chintadó, Salaquí, Pavaridó y Quiparadó (Chocó).<sup>446</sup>
- Resguardo Pavasa Jella (Bajo Baudó-Chocó).<sup>447</sup>
- Comunidad indígena del Resguardo de Huellas (Caloto-Cauca).
- La comunidad de Chagadó, La Peña, Chaquenendó y la Villa (Medio Atrato-Chocó).<sup>448</sup>
- Las comunidades indígenas asentadas en la Cuenca del Río Cacarica (Riosucio-Chocó).
- Los Resguardos Gran Sábalo, Kuambí Yaslambí y Pingullo (frontera con Ecuador).<sup>449</sup>

---

<sup>442</sup> Pueblo Siapidara. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

<sup>443</sup> Comunidades Wounaan del Valle del Cauca y Chocó. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

<sup>444</sup> CODHES. *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. (Marzo de 2012). Pág. 2.

<sup>445</sup> Unidad para las Víctimas. *Desplazamiento y Crisis Humanitaria: 2012-2013*. (Junio de 2014). Pág. 45.

<sup>446</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 196 de 2014*. (Noviembre de 2014). Pág. 27. // CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Marzo de 2015).

<sup>447</sup> *Op. Cit.*

<sup>448</sup> OCHA. *Desplazamientos masivos*. (26 de febrero de 2014).

<sup>449</sup> UNIPA. *Inminente riesgo de desplazamiento forzado*. (18 de marzo de 2013).

- El Resguardo Awá Inda Sabaleta y las Comunidades Siapiadara Tórtola y Boca de Víbora (Nariño).
- Las comunidades indígenas La esperanza, Puerto Tomás, Alto Tumandó, Tassi, Sarú, Gengado y Puesto Indio (Alto Baudó-Chocó).<sup>450</sup>
- Familias Embera Chamí del Resguardo Cañamomo y Lomapieta (Riosucio y Supía, Caldas).<sup>451</sup>
- Resguardo Indígena de Buenavista (Putumayo).<sup>452</sup>
- Comunidades Wounaan Nuevo Pitalito, Valledupar y Santa Rosa de Guayacán y Eperara Siapidaara (Valle del Cauca).<sup>453</sup>
- Comunidades Embera Eyabida y la Cristalina (Urao, Antioquia).<sup>454</sup>
- Comunidades Wounaan (Litoral del San Juan-Chocó).<sup>455</sup>
- Población Embera, Wounaan, Quiparadó de Ordó, Jagual Guachal y Playa Bonita (Bajo Baudó-Chocó).<sup>456</sup>
- Comunidades indígenas de Bocas de León, Dominico, Geandó y Dondoño (Alto Baudó-Chocó).<sup>457</sup>
- Resguardo Inga de Aponte (Nariño).<sup>458</sup>
- Resguardo Indígena Pichimá Quebrada (Litoral del San Juan-Chocó).<sup>459</sup>
- Comunidad Wounaan del Cabildo Indígena Valledupar (Zona rural del municipio de Buenaventura-Valle del Cauca).<sup>460</sup>

Finalmente, acorde con la información reportada por los órganos de control, la Sala encontró que el desconocimiento de las distintas modalidades de desplazamiento agudiza las dificultades que enfrentan la población para el registro y su posterior atención. No solo la omisión en los procedimientos o rutas a seguir, sino la recepción deficiente de la información, lleva a que los registros oficiales sigan dejando de lado desplazamientos interterritoriales, donde las comunidades, familias o individuos se desplazan de sus sitios habituales a otros lugares dentro de sus territorios o en zonas cercanas a los mismos, por cortos periodos, entre tanto tienen lugar las confrontaciones armadas, incursiones militares o controles por parte de los actores armados.<sup>461</sup>

2). El incremento de *actos bélicos* en territorios de las comunidades indígenas, debido a la concentración del conflicto armado y la violencia en zonas de frontera con presencia significativa de población étnica, así como la disputa entre los distintos grupos armados por los territorios colectivos, ya sea por su posición militar estratégica o por intereses de economía ilegal e incluso legal<sup>462</sup>.

<sup>450</sup> OCHA. *Desplazamientos masivos* (17 de octubre de 2014). // CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Diciembre de 2014).

<sup>451</sup> CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Mayo de 2015).

<sup>452</sup> Pueblo Siona. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (9 de septiembre de 2013).

<sup>453</sup> CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Junio de 2015).

<sup>454</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 196 de 2014*. (Noviembre de 2014). // CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (15 de agosto de 2015).

<sup>455</sup> OCHA. *Desplazamientos masivos*. (5 de abril de 2016).

<sup>456</sup> OCHA. *Desplazamientos masivos*. (28 de abril de 2016).

<sup>457</sup> OCHA. *Emergencia por desplazamiento y confinamiento*. (3 de enero de 2016).

<sup>458</sup> OCHA- *Emergencia en el Resguardo de Aponte*. (8 de febrero de 2016).

<sup>459</sup> CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (14 de abril de 2016).

<sup>460</sup> OCHA. *Desplazamientos masivos*. (26 de junio de 2016).

<sup>461</sup> CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 65.

<sup>462</sup> Al respecto, ver especialmente: CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y otros*. (2013). Pág.12.

Tomando como referencia general los datos registrados por la Unidad para las Víctimas, se encontró un sustancial aumento en el número de enfrentamientos, combates y atentados que se desarrollaron en estos territorios después de emitido el auto 004 de 2009. A saber, la Unidad registró 1767 casos desde 2010 a 2015, que en comparación con los 286 reportados durante 2004 a 2009, significó un incremento del 83.8% como consecuencia de estas acciones.<sup>463</sup> Resultados que se elevan si se comparan con las estadísticas de la ONIC y CODHES, quienes establecen que desde 2009 a 2013, incluyendo ataques a bienes indispensables para la supervivencia de los pueblos indígenas, serían 302 los hechos, en su mayoría colectivos, que los afectaron.<sup>464</sup>

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

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

*Nasa:* Presencia y rearme de grupos armados al margen de la ley y nuevas estructuras paramilitares, vinculados al negocio del narcotráfico y la minería ilegal, en consecuencia, se incrementó la violaciones a los DDHH y las infracciones al DIH.<sup>465</sup>

*Kokonuko:* Señalamientos contra sus integrantes, amenazas, torturas a los líderes indígenas y desapariciones de sus miembros, al parecer, por parte de grupos armados ilegales que controlan su territorio.<sup>466</sup>

*Eperara Siapiadaara:* Reclutamiento de los niños, niñas y adolescentes, señalamientos de pertenecer a grupos guerrilleros o delincuenciales, amenazas, hostigamientos permanentes y asesinato de sus líderes.<sup>467</sup>

*Totoroez- Tontotuna:* Enfrentamientos, interferencias a la libre movilidad por parte de grupos al margen de la ley, reclutamiento forzado de los menores de

---

<sup>463</sup> Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> , consultado el 07/junio/16.

<sup>464</sup> CODHES. *Informe de seguimiento al auto 004 de 2009 y otros.* (2013). Pág.12

<sup>465</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Desafíos para la reintegración: Enfoques de género, edad y etnia.* Bogotá: Imprenta Nacional, 2013. Segunda edición: 2014. Pág. 529. // PNUD. *Cauca. Análisis de conflictividades y construcción de paz.* 8Diciembre de 2014). Pág. 10.

<sup>466</sup> Pueblo Kokonuko. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013.* (2013).

<sup>467</sup> *Ibidem.*

edad, señalamientos, ocupación indebida de bienes y tránsito de los grupos armados por los espacios de vida y sitios sagrados.<sup>468</sup>

*Siona*: Enfrentamientos, hostigamientos, atentados, reclutamiento forzado y amenazas permanentes a los líderes indígenas (Ej. Buenavista, Santa Helena y Piñula Blanco).<sup>469</sup>

*Zenú*: Enfrentamientos entre las guerrillas y los grupos post-desmovilización, al parecer, por intereses económicos asociados a la explotación de recursos naturales, como el ferroníquel.<sup>470</sup>

*Kankuamo*: Zozobra por la presencia constante de integrantes de grupos armados ilegales que, en otras cosas, controlan la movilidad de personas, bienes y alimentos para la población de la zona.<sup>471</sup>

*Chimila*: Asesinato selectivo de docentes, desaparición de estudiantes, torturas, hostigamientos, humillaciones a la población e intimidación a los líderes. Además del permanente saqueo de sus cosechas y el robo de su ganado.<sup>472</sup>

*Arahuaco*: Un contexto generalizado de vulnerabilidad y riesgo de desplazamiento por la persistencia del conflicto armado y la violencia en sus territorios.<sup>473</sup>

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

*Awá*: La densidad de la confrontación armada en el departamento de Nariño y su vínculo con actividades de siembra de cultivos ilícitos y narcotráfico, intensificó el impacto sobre esta población. Particularmente, en el municipio de Ricaurte, donde el 72% se identifica como indígena Awá, la Contraloría encontró uno de los mayores índices de enfrentamientos armados, reportándose 83 acciones bélicas sólo en el periodo 2010-2013. Inclusive, a esta Sala se presentó información de casos puntuales (Ej. Resguardos Hojal de la Turbia, Nulpe Medio Alto Río San Juan, Maguí, Inda Sabaleta, Cuasabi y Paldubi).<sup>474</sup>

*Jiw y Niükak*: El departamento de Guaviare sigue siendo un eje central del conflicto en el sur oriente colombiano.<sup>475</sup> Por ende, a la población indígena que resiste al desplazamiento o retorna, como integrantes Jiw del Resguardo Barranco Colorado y Barranco Ceiba – Laguna Araguato, “*les toca forzosamente compartir con las reglas que imparte el actor armado ilegal que*

---

<sup>468</sup> *Op. Cit.* // CODHES. *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. (2012). Pág. 28.

<sup>469</sup> *Ibidem*.

<sup>470</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidio de indígenas 2003-2012: instrumento de apropiación violenta de la tierra*. (2012). Pág.10.

<sup>471</sup> Pueblo Kankuamo. *Informe de seguimiento al auto 145 de 2013*. (2013).

<sup>472</sup> *Ibidem*.

<sup>473</sup> *Op. cit.*

<sup>474</sup> CDDHH-ONIC. *Solicitud de acción urgente*. (Junio de 2015). // UNIPA. *Comunicado a la opinión pública Nacional e internacional N° 002*. (17 de junio de 2015).

<sup>475</sup> CODHES. *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. (Marzo de 2012). Pág. 20.

*opera en la región, al igual que los de la Fuerza Pública cuando ingresa en el sector*". El cuadro de vulnerabilidad se asoció, por lo tanto, a la presencia de actores armados ilegales en sus territorios, la ocupación indebida de bienes y los enfrentamientos armados.<sup>476</sup>

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

Lo anterior, debido a los escasos resultados de la respuesta estatal a favor de las comunidades que se han desplazado, así como los altos costos y esfuerzos que implica su movilidad. Cada vez más, como lo corroboró CODHES, se hace visible la tendencia de la población étnica a arraigarse y mantenerse en el territorio buscando alternativas diferentes al desplazamiento.<sup>477</sup> Es más, a raíz del sistemático abandono del Estado a las comunidades que habitan los territorios más alejados y, por lo tanto, incomunicados, ellos han optado por resistirse a abandonar lo único que poseen, su territorio. Así, la Comisión de Seguimiento a los Decretos Ley Étnicos constató que estos grupos *"en sus territorios no cuentan con el análisis apropiado respecto de los efectos que produce [la restricción a la movilidad] en su autonomía, identidad cultural, seguridad alimentaria y necesidades vitales de subsistencia"*.<sup>478</sup>

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

En primer lugar, varios casos que conoció la Sala estuvieron relacionados con afectaciones a los territorios indígenas ocasionadas por enfrentamientos entre actores armados, así como por la expansión de actividades económicas lícitas o ilícitas que intensificaron los controles sobre esta población. De tales casos reportados, se advirtieron actos de violencia y ataques indiscriminados por la presencia y actividades de dichos actores armados<sup>479</sup>.

---

<sup>476</sup> Pueblos indígenas Jiw y Nükak. *Informe de seguimiento al auto 173 de 2012*. (29 de julio de 2015).

<sup>477</sup> CODHES. *La crisis humanitaria en Colombia persiste. El pacífico en disputa*. (2013). Pág. 20.

<sup>478</sup> CSMDL. *Tercer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2015). Pág. 153.

<sup>479</sup> (i) El Resguardo Awá de Magüí en la zona rural del municipio de Ricaurte-Nariño, (ii) El Resguardo Eperara Siapiadara de San Francisco de Guangüí en Timbiquí-Cauca, (iii) La Comunidad Wounaan Juim Phubbur de la Cuenca del Río Cacarica, (iv) Las Comunidades Zenú de la zona rural del municipio de Cáceres-Antioquia, (v) La Comunidad Embera Katío de los municipios de Tierralta y Valencia-Córdoba, (vi) Los Resguardos Jiw Mocuare, Barranco Colorado y Barranco Ceiba en los departamentos de Meta y Guaviare, y (vii) Las Comunidades Chagadó, Chaquenendó, Las Pavas, Pomparradó y Bebaracito en el Medio Atrato Chocoano. Para OCHA y la Fundación Ideas Para la Paz son los departamentos de Nariño, Cauca, Chocó, Antioquia, Putumayo, Caquetá, Arauca y Norte de Santander donde se concentra las dinámicas actuales del conflicto. ONIC. *Informe anual 2013*. Pág. 5. // ONIC. *Informe anual 2014*. Pág. 3. // OCHA. *Informe trimestral: 1 enero – 31 de marzo de 2015*. Pág. 1.

En segundo lugar, esta Corporación fue informada de *confrontaciones armadas* en los territorios indígenas que obligaron a la población a confinarse. Estos hechos desembocaron en la agudización de su crisis humanitaria, debido al deterioro de su autonomía alimentaria y el desabastecimiento de medicamentos, bienes y servicios básicos. Además, esta población no podía salir del territorio para acceder a la prestación de servicios de salud, ni trasladar a los menores a las escuelas o a los mayores hasta los sitios sagrados.<sup>480</sup>

En tercer lugar, a la Sala se reportó restricciones a la movilidad asociadas a la utilización de *minas antipersona* por parte de actores armados al margen de la ley, como estrategia de control territorial. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informó que varios pueblos indígenas estaban siendo afectados por la siembra de minas en sus territorios, lo que limitaba sus actividades diarias de sustento, tales como la pesca, recolección de alimentos y caza.<sup>481</sup>

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

*Pueblo Wayúu (Alta Guajira):* Rancherías Ishuara, Ishorú, Burro Muerto y Santa Cruz y comunidades que habitan los corregimientos de Nazareth, Misimaii, Puerto Estella, Warepaa, Lanapa y Punta Espada (Uribía)<sup>482</sup>; y grupos asentados y dispersos de Mingueo, Río Ancho y Palomino, y sobre la troncal Caribe (Dibulla)<sup>483</sup>.

*Pueblos Sikuani y Piapoco (Meta, Guainía y Vichada):* (i) Resguardos Wacoyo, Corozal Tapajojo, El Tigre, Unuma Meta, Iwiwi, Awaliba, Domo Planas, Vencedor Piriri y Wallianay (Puerto Gaitán-Meta) y el Turpial-La

---

<sup>480</sup> (i) Embera Catrú, Duvasa y Ancosó del municipio de Alto Baudó-Chocó; (ii) Uitoto y Siona del departamento de Putumayo; (iii) Wounaan Nonam del Litoral del San Juan-Chocó y la zona rural del municipio de Buenaventura-Valle; (iv) Tule, Embera Eyavida y Dovidá de los Resguardos de Tanela, Cuti, Eyákera en los municipios de Unguía y Acandí-Chocó; (v) Embera de los Resguardos La Raya, Perancho y Peranchito en la Cuenca del Río Cacarica; (vi) Eperara Siapidara del Resguardo Calle Santa Rosa en el municipio de Timbiquí, Cauca y de las comunidades Morrito, San Juan Pampón, Casa Grande, Tórtula, San Miguel, Boca de Víbora, Santa Rosa, San Agustín, Angostura, Aguaclearita, Peña Tigre, San Francisco, Playón, Páramo, Chonaara, Ipi Euha y (vii) Awá de las comunidades Nulpe Medio Alto Río San Juan, Gran Sábalo y Quejuambi Feliciano e incluso no contactadas en el departamento de Nariño. Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 196 de 2014*. (10 de noviembre de 2014).

<sup>481</sup> (i) Nasa ubicados en el departamento del Cauca; (ii) Hitnü de los asentamientos Las Vegas, Monogarra, Providencia y Trapiche y Sikuani de la comunidad Iguanitos en el departamento de Arauca; (iii) Embera Dobida, Embera Eyabidida y Tule de la zona norte del Chocó y el Resguardo Puerto Pizarro en el Litoral del San Juan; (iv) Nükak del departamento de Guaviare; y (v) Siona y Awá de los departamentos de Nariño y Putumayo, en especial, las comunidades indígenas de San Miguel.

<sup>482</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 020-2014*. Bogotá D.C. // Frente al pueblo Wayuu en Uribía (La Guajira), la Defensoría especificó que “de no tomarse las medidas de protección y prevención requeridas, las familias apalashi Wayúu que realizan sus actividades tradicionales en las playas en donde se refiere aparecieron los alijos de cocaína, puedan ser víctimas de graves hechos de violencia”.

<sup>483</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 018-2013*. Bogotá D.C. // Las afectaciones producto de las restricciones a la movilidad estuvieron asociadas con intimidaciones recurrentes por parte de actores armados ilegales, tránsito de sustancias estupefacientes e imposibilidad de moverse por todo el territorio.

Victoria, (Puerto López-Meta)<sup>484</sup>; (ii) Resguardos Pueblo Nuevo–Laguna Colorada, Minitas–Mirolindo, Chigüiro y Murciélago Altamira (Barranco Minas-Guainía)<sup>485</sup> y (iii) Resguardos Caños Cuna Tsepajivowarracaña, Caño Cavasi, Saracure y Río Cadá, Cali–Barranquilla, Chocón, Flores Sombra, Río Siare, Guaco Alto y Bajo, Carpintero–Palomas y Concordia (Cumaribo-Vichada)<sup>486</sup>.

*Pueblo Wounaan (Chocó):* (i) Resguardos Unión Chocó, San Cristóbal, Togorama, Tiosiidio, Santa María, Pangala, Río Taparal, Río Pichima, Puado, Matarela, Lerma, Terdo, Papayo, Nuevo Pitalito, Docordó, Balsalito, Cabeceras o Puerto Pizaro y Buenavista (Itsmína); (ii) Peñas del Olvido (Medio San Juan); (iii) Sanandocito, Sabanalarga, Taparo y Río Garrapatas (Sipí)<sup>487</sup>; (iv) Resguardos Santa Marta de Curiche, Guayabal de Apartadó y Nussi Purru (Juradó); (v) Ríos Valle, Borroboro y Posamansa, Villanueva y Juna (Bahía Solano); (vi) Ríos Nuquí, Panguí, Jurubida y Chori (Nuquí)<sup>488</sup> y (vii) Resguardos Duraó, Chapie Medio, Chagpién Tordo, Santa María de Pángala, Estrella Pángala, Taparalito, Loma Alta, Guaimia, San José, Nuevo Pitalito, Burojón, San Bernardo y San Antonio de Togoromá (Litoral San Juan)<sup>489</sup>.

*Pueblo Zenú (Antioquia y Córdoba):* (i) Resguardos Pablo Muera, Zenú Jala, la 18, la Raya, las Vegas, Playa Guinea y San Antonio (Zaragoza-Antioquia)<sup>490</sup>; (ii) Resguardo Zenú del Alto San Jorge (en proceso de reconocimiento) compuesto por los cabildos: Zenú Nueva Ilusión en el corregimiento Doradas,

---

<sup>484</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 006-2012 y 019-2016*. Bogotá D.C. // Existe una disputa por el control territorial por parte de grupos armados ilegales, y al parecer, de empresas petroleras, de biocombustibles y agrícolas que buscan explotar la altillanura, lo que ha causado represiones en las poblaciones indígenas, amenazas contra su vida y restricciones a la movilidad.

<sup>485</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 022-2012*. Bogotá D.C. // La presencia de grupos armados ilegales como las FARC-EP, indicó la Defensoría, afecta la autonomía territorial de los pueblos indígenas, su identidad y gobierno propio, pues mediante formas de control y restricciones a la movilidad, se limita el desarrollo de actividades tradicionales como la caza y pesca. Lo anterior, agrava la situación social de los pueblos indígenas de tal manera, que los mismos se ven obligados a sembrar cultivos de uso ilícito y pertenecer a las filas del algún grupo armado, con la sola finalidad de subsistir.

<sup>486</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 018-2010*. Bogotá D.C. // La Defensoría fue enfática al indicar que “la restricción a la libertad de circulación impuesta por los grupos armados, provoca el aislamiento y el confinamiento de las comunidades, que ven disminuida la posibilidad de acceder a los alimentos, medicinas y atención en salud”. Otro factor que agrava la situación de confinamiento es la siembra de minas antipersona o artefactos explosivos improvisados con el fin de contener el avance de la fuerza pública, principalmente.

<sup>487</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 019-2010 y 027-2015*. Bogotá D.C. // Según lo expresado por la Defensoría, “en el área rural de estos tres municipios (...) se establecieron fuertes restricciones a la movilidad de la población civil, mediante el control de ingreso y salida de personas, con el objetivo de utilizar a las comunidades como escudos humanos durante los enfrentamientos”. Además, para evitar los señalamientos como colaboradores de grupos armados ilegales que operan en la zona, las comunidades indígenas evitan movilizarse por zonas controladas armadamente, lo que ha limitado significativamente sus actividades de trabajo y de recolección de frutos y caza.

<sup>488</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 014-2013 y 020 de 2016*. Bogotá D.C. // Para el caso de las comunidades indígenas de estos tres municipios chochoanos, “se han dado fenómenos de confinamiento debido a la presencia de grupos armados y la decisión de algunas de no volver a desplazarse”, que se agravan con el fuerte oleaje marítimo, las temporadas de marea y la inexistencia de vías terrestres.

<sup>489</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo Inminente No. 010-2010, 001-2013 y 017-2016*. Bogotá D.C. // Este municipio ha sido objeto de alerta de riesgo debido a la alta exposición de la población indígena a minas antipersona y artefactos explosivos instalados por grupos al margen de la ley, los cuales generan restricciones a la movilidad y afectan la realización de actividades cotidianas.

<sup>490</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 002-2012*. Bogotá D.C. // La restricción a la movilidad del pueblo Zenú se caracteriza por la estigmatización, los señalamientos y las amenazas de los grupos armados ilegales contra los líderes indígenas y las organizaciones sociales que se oponen al modelo económico y político que se quiere instaurar en la subregión, pues rechazan la explotación minera en sus territorios.

Xinitabé en la vereda San Juan, Piedras Vivas en la cabecera urbana de Uré, Nueva Ilusión en el corregimiento de Versalles y Boca de Uré en el corregimiento del mismo nombre (San José de Uré-Córdoba)<sup>491</sup> y (iii) Cabildo Zenú del Alto San Jorge y las comunidades La Meta Territorial y San Antonio (Montelíbano y Puerto Libertador-Córdoba).<sup>492</sup>

*Pueblo Awá (Nariño):* (i) Resguardos La Brava, Hojal, la Turbia, Piguambí Palangana, Pulgande, Campoalegre, Gran Rosario, Piedra Sellada, Chinguirito Mira e Inda Sabaleta (Tumaco)<sup>493</sup> y (ii) Resguardos Piedra Verde y Tortugaña – Telembí y corregimiento Buenavista, especialmente, las veredas El Peje, Jaboncillo, Tinajillas y El Descanso (Barbacoas)<sup>494</sup>.

*Pueblo Embera Chamí (Risaralda):* Resguardo Embera Chamí Unificado del Río San Juan, puntualmente las comunidades Alto Humaca, Cundumí, Bajo San Juan, Bacorí Palmar y Tambo regadero de la zona uno; Cimilitó, La Loma y Alto Baraquirura de la zona dos; Gete Pital, Angosturas, Waisur, Arenales y Santa Rita de la zona tres y Bichubara, Iumadé, Guayabal, Sinaí y Marruecos de la zona cuatro del resguardo (Mistrató y Pueblo Rico).<sup>495</sup>

*Pueblos Kofán, Awá y Siona (Putumayo):* (i) Resguardo Yarinal San Marcelio del Pueblo Kofán, Resguardo Kofán Campoalegre y población indígena de los Cabildos Awá Monterrey y Awá La Raya (San Miguel); (ii) Cabildo Alto Comboy del Pueblo Awá (Valle del Guamuez)<sup>496</sup> y (iii) Resguardos Buenavista, Santa Elena, Santa Cruz, Piñuña Blanco y Sitara (Puerto Asís).<sup>497</sup>

---

<sup>491</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 007-2014*. Bogotá D.C. // Se han realizado llamadas telefónicas amenazantes a los líderes de los cabildos por parte de los integrantes del grupo armado ilegal autodenominado Los Urabeños, quienes también han restringido la movilidad de dichos dirigentes indígenas, pues los señalan de llevar información a las autoridades públicas, por sus frecuentes salidas al municipio a realizar gestiones institucionales.

<sup>492</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 015-2013 e Informes de Riesgo Inminente No. 034-2014, 016-2015 y 030-2016*. Bogotá D.C. // Al igual que en el municipio de Zaragoza (Antioquia), el riesgo es más elevado para los líderes de las comunidades descritas, quienes se oponen a que los diferentes grupos armados ilegales consoliden su dominio sobre el territorio y amedrenten a la población indígena, a través de controles poblacionales en la zona como horarios de ingreso y salida y restricciones a la libre circulación.

<sup>493</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 027-2012*. Bogotá D.C. // Situación de alta vulnerabilidad debido a “la ocupación de territorios colectivos y ancestrales, la instalación de minas antipersona, la utilización de artefactos explosivos no convencionales, la ocupación de bienes protegidos, las restricciones a la movilización, las prohibiciones para realizar faenas de siembra, caza y pesca, el abandono de los sitios de culto y la imposibilidad de recolección de las plantas medicinales”.

<sup>494</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 030-2014*. Bogotá D.C. // Se vienen presentando retenes ilegales y controles por personas armadas, quienes además amenazan de muerte a líderes indígenas. Estos actores ilegales realizan retenciones arbitrarias y en casos extremos, asesinan a autoridades o representantes de las comunidades, como forma de control sobre la población indígena.

<sup>495</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 002-2013, 014-2014 y 026-2016*. Bogotá D.C. // Se describe el riesgo de restricción a la movilidad de la siguiente manera: “[M]iembros de los grupos armados ilegales acceden a los asentamientos indígenas y sacan las familias de sus viviendas obligándolos a dormir en otras casas de la comunidad para hacer uso de [las mismas] para la alimentación y el descanso de sus hombres en ocasiones por varios días. Esta modalidad de confinamiento ha desembocado en una compleja situación de riesgo de las familias indígenas, en particular niños y niñas que podrían hallar material bélico sin explotar en sus viviendas o alrededor de ellas”. Además, para mayor control de las comunidades, los grupos al margen de la ley ubican personas armadas encapuchadas en los caminos de salida hacia la cabecera municipal, restringiendo la movilidad de dicho pueblo indígena e instalan minas antipersona en los senderos comunitarios, lo que impide la realización de labores de pesca, caza y recolección de frutos silvestres.

<sup>496</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 013-2010 y 028-2013*. Bogotá D.C. // En el municipio de San Miguel, grupos al margen de la ley desconocen la autonomía de las comunidades indígenas, involucrando a sus pobladores en la confrontación armada. Además presionan a la población para que se oponga a los programas de asistencia social como Familias en Acción y Red Juntos. A quienes se vinculan a dichos programas, se les imponen restricciones para la movilidad y se les amenaza con declararlos “objetivo militar”.

*Pueblo Embera Katío (Antioquia y Córdoba):* (i) Resguardos Ibudó Las Playas (Apartadó–Antioquia), Embera Katío Dokerazavi del corregimiento de Currulao (Turbo–Antioquia) y Jaidukamá (Ituango–Antioquia)<sup>498</sup> y (ii) Resguardo Quebrada Cañaverál (Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré–Córdoba)<sup>499</sup>.

*Pueblos Hitnü, Makaguán, Sikuaní y U'wa (Arauca):* (i) Resguardo Cuiloto Marrero del Pueblo Hitnü (Puerto Rondón), (ii) Resguardos Matecandela, El Zamuro y el Resguardo Unido de San José de Lipa del Pueblo Hitnü (Arauca), (iii) Resguardos Cusay – La Colorada y Laguna Tranquila de los Pueblos Makaguán y U'wa (Fortul) y (iv) Resguardos El Vigía y Cajaros Bayoneros de los Pueblos Makaguán y Sikuaní (Araucita).<sup>500</sup>

*Pueblo Wipijiwi (Casanare):* Comunidad El Merey en el resguardo Caño Mochuelo (Paz de Ariporo y Hato Corozal)<sup>501</sup>.

*Pueblo Eperara Siapidaara (Cauca):* Comunidad Indígena Emberá Eperara Siapidara en el corregimiento de Bella Vista (Guapí) y Resguardos indígenas de San Miguel de Infí y Guangüí (Timbiquí)<sup>502</sup>.

*Pueblo Nükak (Guaviare):* (i) Resguardos La Asunción, Cerro Cocuy, Santa Cruz, Morichal Viejo, el Gran Resguardo del Río Inírida, Caño Danta y Santa Rosa y Comunidades El Remanso, Puerto Popuña y Puerto Cumare (El

---

Por otro lado, en el municipio del Valle del Guamuez han circulado panfletos amenazantes anunciando un plan pistola, prohibiendo la libre circulación a partir de las ocho de la noche en todo el municipio.

<sup>497</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 008-2010 y 008-2016 y de Riesgo Inminente No. 009-2013*. Bogotá D.C. // Los indígenas del Pueblo Siona ven afectada su movilidad debido a la siembra indiscriminada de artefactos explosivos no convencionales y minas antipersona. Esta actividad la realizan con la finalidad de resguardar y restringir el acceso a zonas estratégicas, al mismo tiempo que evitan la erradicación manual de cultivos de uso ilícito y los operativos militares. Con estas acciones se obliga a las comunidades a estar restringidas, lo cual afecta “su tránsito por caminos y trochas que los comunican con sus parcelas, lugares de pesca y caza, llegando al extremo de impedir el acceso a los centros educativos rurales y, limitando el ejercicio de reuniones en casetas comunales y escenarios de recreación”.

<sup>498</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 011-2012 y 022-2014*. Bogotá D.C. // Se observó la utilización de formas ilícitas de control como la restricción a la movilidad, que se evidencia en dos situaciones puntuales: (i) Los pobladores indígenas son sometidos a señalamientos y estigmatizaciones, lo que les genera temor de ser objeto de represalias y por ende, se abstienen de moverse por la zona; y (ii) la existencia de minas antipersona en los territorios ancestrales que ocasiona restricciones a la libre circulación ante el temor de los indígenas de caer en un campo minado.

<sup>499</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 015-2013 y de Riesgo Inminente No. 007-2014 y 030-2016*. Bogotá D.C. // Los actores armados toman medidas de restricción a la libre circulación como la implementación de dispositivos de vigilancia y controles desplegados de manera ilegal.

<sup>500</sup> Defensoría del Pueblo. *Informes de Riesgo No. 020-2011, 029 de 2014 y 036 de 2014*. Bogotá D.C. // Las minas antipersona, municiones sin explotar y armas abandonadas representan una grave amenaza para las comunidades indígenas, lo que limita la libre movilidad y el desarrollo de actividades cotidianas.

<sup>501</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 003-2016*. Bogotá D.C. // En el territorio indígena de los municipios de Paz de Ariporo y Hato Corozal, “existe el riesgo de confinamiento y desplazamiento masivos de población indígena”, debido a la presencia de actores armados autodenominados “Libertadores del Vichada” y “Bloque Meta”, que utilizan los ríos para transportar estupefacientes y armas, así como para establecer laboratorios móviles y campamentos para las personas vinculadas a dichas organizaciones ilegales.

<sup>502</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 017-2010*. Bogotá D.C. // La presencia de grupos armados ilegales genera enfrentamientos armados con interposición de la población civil, confinamientos y restricciones a la movilidad de las personas y bienes, como también, desplazamientos gota a gota.

Retorno) y (ii) Resguardo La Yuquera y Comunidades Nueva Reforma y El Itilla (Calamar).<sup>503</sup>

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

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

En cuanto a la situación de inseguridad jurídica de los territorios indígenas, a partir de los informes anuales de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos –CSMDL–, la Corte Constitucional observa un profundo *bloqueo institucional*, dado que el INCODER (en liquidación) no contó con la capacidad institucional<sup>504</sup> ni la asignación de recursos<sup>505</sup> para avanzar de manera continua y progresiva en la definición de la situación jurídica de las solicitudes de formalización de territorios indígenas, en especial, de aquellos casos donde la inseguridad territorial resulta asociada con factores de riesgo conexos y vinculados al conflicto armado y la violencia generalizada.

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

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

---

<sup>503</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 012-2012*. Bogotá D.C. // Se ha establecido que “la guerrilla de las FARC, utiliza los territorios indígenas (...) para transitar y evadir encuentros con la fuerza pública; a su paso, someten a las comunidades, ubicadas en las zonas más apartadas y carentes de apoyo y asistencia estatal, a estrategias de control social relacionadas con imposiciones y severas restricciones para el libre tránsito dentro del territorio o para sus traslados hacia las cabeceras municipales”.

<sup>504</sup> La CSMDL ha señalado los siguientes obstáculos administrativos: (i) la falta de implementación del “sistema de información de los procesos de legalización de territorios”; (ii) la poca planeación interna para el avance de los casos (definición de planes de trabajo y cronogramas, entre otros aspectos); (iii) la desactualización de los procesos administrativos para la legalización de los territorios; (iv) la actuación descoordinada del INCODER con otras entidades que participan de los trámites de formalización (Ministerios del Interior y del Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible, y el IGAC); (v) la escasa asistencia técnica y asesoría a las comunidades, por ejemplo, para la selección de predios y, particularmente, (vi) la falta de “unificación de los criterios de priorización para la legalización de territorios”. CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 36-40.

<sup>505</sup> Con relación a la planeación presupuestal, la CSMDL puntualizó las siguientes situaciones: (i) la ineficiencia en el manejo de los recursos, en particular, por la solicitud de nuevas inversiones para trabajos ya realizados; (ii) “el 68% de los recursos para legalización se van en el proceso administrativo y sólo el 32% se invierte en la compra de tierras”; (iii) “el 79.3% de [los] recursos fueron destinados para cumplir los compromisos del gobierno”, derivados de la movilización social, dejando de lado otras obligaciones fijadas legal y constitucionalmente; (iv) “la inversión de recursos para comunidades negras ha sido significativamente menor y (...) variable”; y (v) “la Agencia Nacional de Tierras que se hará cargo de este tema no contará” con los recursos esperados. CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 29-36.

En el informe de respuesta al auto 026 de 2013, el entonces INCODER explicó que era “*poco procedente en la práctica*” llevar a cabo tal priorización y, por tal razón, delimitó la actuación a 42 comunidades del Chocó, Guaviare y Nariño que acudieron a la ruta étnica de protección. Estos casos a pesar de no contar con la plena identificación de las afectaciones a causa del conflicto, fueron llevados a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas-CNTI para comenzar con la puesta en marcha del plan de contingencia ordenado en el artículo 57 del referido decreto.<sup>506</sup> Y, aunque tal ejercicio de priorización fue insuficiente, lo preocupante para esta Corporación fue la acumulación de compromisos sin planear los recursos técnicos, administrativos y financieros necesarios para avanzar gradualmente en la formalización de los territorios indígenas, atendiendo a las graves condiciones de inseguridad que potencian las limitaciones del goce efectivo de los derechos territoriales.

Los escasos resultados de la entidad muestran tal situación, ya que después de 8 años de emitido el auto 004 de 2009, y 6 años desde la implementación del Decreto 4633 de 2011, los resultados del INCODER se resumen en la culminación de 50 solicitudes de constitución de resguardos y 13 solicitudes de ampliación de los mismos. Los cuales resultan insuficientes, a juicio de los órganos de control y los pueblos indígenas, si ello se compara con las 472 solicitudes indígenas (u 826 según informa la ONIC).<sup>507</sup>

2) Inobservancia de los compromisos asumidos por la entidad o los casos de inseguridad territorial advertidos en el marco del Sistema de Alertas Tempranas.<sup>508</sup>

Esta Sala comparte la consideración de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley de comunidades étnicas, relacionada con la falta de superación de los obstáculos administrativos y legales para avanzar con los casos que quedan por fuera del ejercicio definido por la CNTI los cuales, sin embargo, fueron asumidos en espacios de concertación con pueblos y comunidades indígenas, o advertidos por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas.<sup>509</sup> Esta parálisis institucional agrava la situación de tales comunidades ya que, como explica la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, la titulación de los territorios indígenas se ha convertido en una medida preventiva frente al desplazamiento forzado, al disminuir con ella la presión sobre las comunidades, y desaparecer la expectativa de titulación de algunos particulares.<sup>510</sup>

---

<sup>506</sup> INCODER. *Informe de cumplimiento al auto 026 de 2013*. (2013). Pág.34.

<sup>507</sup> ONIC. *Pueblos indígenas, conflicto armado y paz. Ponencia en la Audiencia Pública* (3 de septiembre de 2015) // CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 25-26.

<sup>508</sup> Por ejemplo, en el marco de los acuerdos de la Minga llevados a cabo en el 2013, el “*Gobierno se comprometió a conformar un grupo especial que resolviera en un plazo de 6 meses 400 solicitudes de ampliación, constitución y saneamiento de resguardos*”. CODHES. *Balace del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (Diciembre de 2015). Pág. 16.

<sup>509</sup> CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 337.

<sup>510</sup> Procuraduría General de la Nación. *Reflexiones sobre el INCODER y la institucionalidad agraria en Colombia*. (Abril de 2015). Pág. 69.

3). Inobservancia de los criterios de gradualidad y progresividad en los casos atendidos año a año por el extinto INCODER, y los que se esperan con la Agencia Nacional de Tierras.<sup>511</sup>

En el periodo 2012-2015, por ejemplo, los resultados fueron decrecientes y variables.<sup>512</sup> A esto se suma, según la CSMDL, la ausencia de un sistema que de manera progresiva cumpla con cada uno de los criterios de priorización fijados legal y constitucionalmente, como los siguientes:<sup>513</sup>

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

A este problema, recientemente, no solo se sumó el llamado de las organizaciones indígenas frente al reemplazo del INCODER por una entidad especializada que se encargara de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad, la que a su juicio, no resolverá las fallas que por años se han presentado,<sup>514</sup> sino también la ausencia de un censo actualizado y clasificado de la situación de los territorios étnicos de cara a los conflictos por el uso y tenencia de la tierra, sin el cual, la percepción de inseguridad territorial de las comunidades se agudiza, a raíz de las dificultades que existieron con la liquidación del INCORA.<sup>515</sup>

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

Para esta Sala Especial de Seguimiento la actuación del Ministerio del Interior, la Unidad de Restitución de Tierras-URT y la Unidad para las Víctimas-UARIV, en el marco de sus responsabilidades de prevención, protección y restitución de derechos territoriales, así como el INCODER (en liquidación), ahora la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, que participan en la ejecución de estas medidas, ubican en una situación de *invisibilidad* a las comunidades étnicas que no están focalizadas en el trámite de restitución de

---

<sup>511</sup> CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 30.

<sup>512</sup> *Pueblos indígenas*: 2012 (12 Constitución-CN, 4 Ampliación-AM), 2013 (9CN, 2AM), 2014 (6CN, 3AM), y 2015 (23CN y 4AM).

<sup>513</sup> CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 337. // CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 33.

<sup>514</sup> Documento para la Mesa Permanente de Concertación Indígena. *Entidad de Tierras, ajuste institucional*. (30 de octubre de 2015).

<sup>515</sup> CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (Diciembre de 2015). Pág. 13. // Puntos para el diálogo con el Gobierno Nacional sobre la creación de la “Autoridad Nacional de Tierras” y la liquidación del INCODER. (30 de octubre de 2015).

derechos territoriales, pero presentan fuertes afectaciones producto de las emergencias o situaciones de inminente riesgo asociadas al desplazamiento forzado o las restricciones a la movilidad, y en razón al desarrollo de actividades de economía lícita o ilícita en sus territorios, son víctimas de confinamiento, abandono o despojo territorial.

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

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

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

En el caso particular de la ruta, como se señaló con anterioridad, si bien esta sufrió modificaciones con las disposiciones del Decreto 4633 de 2011 y, particularmente, con el artículo 150, en el sentido de delimitarla al deber estatal de prevención; en la práctica, tuvo profundas dificultades.<sup>516</sup> En concreto, los organismos de control señalaron que, por una parte, no tuvo resultados efectivos respecto a los casos que solicitaron protección vía ruta étnica, porque muchos se resumieron a una nota devolutiva por la informalidad de los territorios.<sup>517</sup>

Por otra parte, la ruta realmente no se articuló con el conjunto de medidas que contiene el Decreto 4633 de 2011, para que la respuesta gubernamental fuera contundente e integralmente dirigida a la prevención, protección y, llegado el caso, a la restitución de los derechos territoriales. Esta falta de armonización entre las medidas del Decreto 4633 llevó a escasos resultados en el periodo 2011-2015. Como lo corroboró CODHES *“no se registran las rutas étnicas gestionadas desde su creación, en particular para las comunidades en las fases de caracterización de las afectaciones y daños el proceso y de interposición y admisión de las demandas de restitución y/o de solicitud de medidas cautelares”*.<sup>518</sup>

---

<sup>516</sup> Ministerio del Interior. *Informe de seguimiento al auto 073 de 2014*. (2015). Pág. 4.

<sup>517</sup> En respuesta al auto 094 de 2015 la Contraloría precisó que el 57, 34% de las solicitudes de protección tenían nota devolutiva. Lo mismo fue comunicado por la Procuraduría. Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 094 de 2015*. (2015). Pág.8. // Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto 094 de 2015*. (2015). Pág. 5

<sup>518</sup> CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (Diciembre de 2015). Pág. 16.

Así, aunque la Defensoría del Pueblo, por medio de su cuerpo de analistas nacionales y en terreno, ha emitido diferentes informes de riesgo, notas de seguimiento e incluso de inminencia,<sup>519</sup> para advertir el impacto desproporcionado de las conflictividades que se desenvuelven a nivel territorial sobre los pueblos indígenas y cómo las dinámicas del conflicto armado y la violencia generalizada han implicado un riesgo concreto y diferenciado sobre sus comunidades, la respuesta por parte del Gobierno Nacional no se ha traducido en la adopción de medidas contundentes y de carácter excepcional<sup>520</sup>.

Además, es importante precisar que frente a las advertencias, además de la no activación de la ruta de protección étnica, la respuesta del ejecutivo ante los riesgos ha sido de mediano y bajo impacto en la mitigación, así como en la superación de amenazas y vulnerabilidades que las comunidades étnicas padecen. La Defensoría del Pueblo señaló que ha venido insistiendo en distintos requerimientos enviados al ejecutivo solicitando que las medidas de prevención y protección que se adopten para aminorar los efectos del conflicto armado y otras formas de violencia que aquejan a las comunidades indígenas, contengan un fuerte componente diferencial étnico, que incluya medidas de carácter colectivo abordando con mayor vigor la protección del derecho fundamental al territorio. Sin embargo, señala el Ministerio Público, no ha habido resultados al respecto<sup>521</sup>.

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

Es así como la Unidad de Tierras se enfocó en suministrar información sobre los casos focalizados para iniciar la ruta de restitución de derechos territoriales,

---

<sup>519</sup> Según la Defensoría, el SAT realizó solamente durante el año 2012 cerca de 310 visitas humanitarias de observación y verificación a las zonas de riesgo de posibles violaciones masivas de derechos humanos y DIH, en los 32 departamentos del país. Para la emisión de las advertencias priorizó territorios habitados por comunidades en especial condición de vulnerabilidad y con presencia de grupos armados ilegales. Entre ellas de comunidades indígenas y afrocolombianas, comunidades campesinas y colonas en zonas de frontera internacional y de frontera agrícola, y zonas marginales en centros poblados y ciudades capitales. Así, se indicó que 55 situaciones de riesgo que fueron advertidas, correspondientes a 32 informes de riesgo y 23 notas de seguimiento. De las 55 situaciones de riesgo advertidas 31 involucraron indígenas.

<sup>520</sup> “En el 92% de los instrumentos de prevención consultados, correspondientes a 65 municipios se incluyó el escenario de riesgo del SAT relacionando los factores de amenazas y vulnerabilidad a las comunidades; no obstante, la mayoría de estos documentos dirigieron sus respuestas institucionales a actividades institucionales vinculadas con jornadas de capacitación acerca de medidas de autoprotección en seguridad personal, y se evidencia que la acción institucional que se refiere en cada caso, se limita a la aplicación de medidas y acciones de carácter ordinario desarrolladas por la administración pública, desconociendo el carácter excepcional que sugiere una situación de amenaza y vulneración a los derechos de la población civil en el marco del conflicto armado interno”. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*. (octubre de 2015). Págs. 6-8.

<sup>521</sup> Al efecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que: “En términos generales, las autoridades concernidas en las recomendaciones de los documentos de advertencia reconocen los escenarios de riesgo advertidos por el SAT. Sin embargo, este reconocimiento no se ha traducido en la adopción de medidas de carácter excepcional de mediano y largo plazo promovidas, financiadas, fortalecidas y sostenidas en el tiempo con recursos de las administraciones territoriales y en concurrencia, con las entidades de nivel departamental y nacional. || Se sigue presentando en las Gobernaciones y Alcaldías, un desconocimiento de sus responsabilidades en el marco de las políticas públicas de justicia transicional, sobre todo en los componentes de reparación integral, enfoque étnico y protección”. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*. (octubre de 2015). Pág. 7.

sin mostrar resultados de las medidas de prevención de afectaciones y protección de los territorios que debían ser utilizadas hasta que se tome la decisión final de orden judicial frente a las solicitudes de restitución.<sup>522</sup>

Aunque esta entidad anotó en sus informes de gestión que, durante el periodo 2012-2014, realizó 109 estudios preliminares que presentó a la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, de los cuales fueron focalizados 16<sup>523</sup>, y con el resto adelantaría como estrategia la aplicación de la ruta de protección étnica y la solicitud de medidas cautelares;<sup>524</sup> desde el primer informe la Comisión de Seguimiento de los Órganos de Control a los Decretos Étnicos, se pusieron en evidencia los escasos resultados de tal política, ya que se resumió a unas cuentas medidas cautelares, y los avances en la elaboración de estudios preliminares y preparatorios para la focalización de nuevos casos.<sup>525</sup>

3) No se ha visto un direccionamiento de recursos y esfuerzos institucionales para fortalecer y garantizar la aplicación progresiva de las medidas cautelares.<sup>526</sup>

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

*Acápite adicional: El proceso de restitución de derechos étnico-territoriales.*

En razón de que para los pueblos indígenas el territorio se considera víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une

---

<sup>522</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe de cumplimiento al auto del 11 de marzo de 2014*. (2014). Pág. 148.

<sup>523</sup> El único proceso de focalización del cual la Corte tiene conocimiento ocurrió en el 2012. Los casos se construyeron a partir de los estudios preliminares y las comunidades indicadas por la Comisión Técnica del Decreto 4633. Así, (i) para junio de 2012, la Unidad inició visitas a terreno con las comunidades Wayuu de Portete, Yukpa del Resguardo Iroka, Yukpa del Resguardo Sokorpa, Embera de Cuti y Embera de Tanela. (ii) En noviembre del mismo año, la Mesa Permanente de Concertación decidió focalizar 13 casos relacionados con las comunidades Wayuu de Bahía Portete, Wayuu de Nuevo Espinal, Yukpa de Iroka, Yukpa de Sokorpa, Yukpa de Mencue, Sikuaní de Alto Únima, Sikuaní de Caño Ovejas, Awá de Ñambí de Piedra Verde, Awá de Tortugaña Telembi, Embera Dovidá de Eyákerá, Embera de Tanela, Tule de Cuti y Tule de Arquía. (ii) En el año 2013, por orden del Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó se focalizó a los Embera Katío del Alto Andágueda. Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión año 2012*. Pág. 38. // Amnistía Internacional. *Un Título de propiedad no basta*. (Noviembre de 2014). Pág.49. // Unidad para las Víctimas y otros. *Informe de avances a la sentencia T-025 de 2004*. (Octubre de 2012). Pág.74.

<sup>524</sup> Unidad de Tierras. *Informe de gestión año 2012*. Pág. 38.

<sup>525</sup> Unidad para las Víctimas y otros. *Informe de cumplimiento al auto del 11 de marzo de 2014*. (2014). Pág. 146. // Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión año 2013*. Pág. 35.

<sup>526</sup> En la actualidad, estas medidas favorecen tan solo a 11 comunidades indígenas: Sikuaní (Resguardo de Caño Ovejas); Embera Katío (Resguardo Alto Andágueda); Yupka (Resguardo Menkue-Misaya y La Pista, y Iroka); Saliba, Sikuaní y Amorúa (Resguardo Kanalitojo); Jiw (Resguardos la Fuga, Barrancón y la María); Awá (Zona Telembí-Planadas, Pipalta, Tortugaña, Tronquería, Ñambí); Saliba, Sikuaní, Amorúa (Kanalitojo-Puerto Colombia); Kogi (Tugueka); Embera (San Lorenzo); Embera (Chidima Tolo y Pescadito); y Unido U'wa. // Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión 2015*. Pág. 38.

con la madre tierra, la exigencia no es por sí sola la restitución de un predio, sino la restitución de sus derechos territoriales que están señalados en el convenio 169 de OIT, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y especialmente en Colombia, por la ley 21 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación.<sup>527</sup>

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

Ante todo, esta Sala considera que las medidas de restitución son un avance para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas. Dado que, con la restitución se alcanza un trámite robusto y preferente para proteger el territorio de las distintas formas de limitación al goce efectivo de este derecho, donde la participación de la población afectada y el peso que imprime la decisión judicial, resultan útiles para la restitución material y el consecuente retorno de las personas. Si bien, como reveló la Procuraduría General de la Nación<sup>528</sup>, los resultados son insuficientes, el conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por la entidad muestran que, de manera sucesiva y gradual, se está cumpliendo con el enorme reto de restituir los territorios indígenas.<sup>529</sup>

Aunque le asiste la razón al Gobierno en que los trámites con comunidades étnicas son diferentes al trabajo caso a caso con campesinos y ciudadanos cubiertos por la Ley 1448 de 2011 y, en consecuencia, requiere un procedimiento mucho más pausado, del cual también dependen las muchas concertaciones al interior de las comunidades, para evitar que “*los procesos de restitución terminen fragmentando la vida a su interior o generen disputas individuales o familiares*”,<sup>530</sup> esto no debe implicar un abandono de los obstáculos señalados por los órganos de control y la sociedad civil, sobre todo frente a los siguientes problemas:

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

---

<sup>527</sup> El Decreto Ley 4633 de 2011 estableció una ruta de restitución de los derechos territoriales para los pueblos y comunidades indígenas que abandonaron o fueron despojados de sus territorios, en razón del conflicto armado. A diferencia de la Ley 1448 de 2011, este proceso además de garantizar la restitución material, debe proteger la relación social y cultural con la tierra que incluye, entre otros aspectos, la posibilidad de realizar sus costumbres y rituales. // Después de la solicitud a la Unidad de Restitución de Tierras y el subsiguiente estudio preliminar (que también se utiliza para la adopción de las medidas de protección y/ cautelares), la Unidad debe caracterizar las afectaciones territoriales (si se está adelantando el PIRC será un capítulo dentro de la caracterización integral). Ya con el informe de caracterización y la inscripción de la afectación en el componente étnico del RUPTA, se inicia la fase judicial.

<sup>528</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014*. (2014).

<sup>529</sup> CODHES. *Balance del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos*. (Diciembre de 2015). Pág. 2

<sup>530</sup> Gobierno Nacional. *Informe sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*. (Diciembre de 2014).

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

Es más, estos problemas han llevado, como lo corroboró la Contraloría General de la República, a que existan informes de caracterización que no cuentan con todos los componentes indicados en los decretos étnicos, lo que dificulta la labor de los jueces de restitución.<sup>531</sup> Además de que se inadmita la demanda o se profieran autos interlocutorios por *“falta de completitud de la información requerida”*.<sup>532</sup>

Esta situación, a juicio de la Contraloría, puede generar serias barreras de acceso a la etapa judicial e impedir la garantía efectiva de los derechos territoriales.<sup>533</sup> En el caso de la comunidad Sikvani de Caño Ovejas, la Contraloría advirtió que, aunque la Unidad de Restitución de Tierras solicitó el levantamiento de todas las medidas cautelares que el Comité de Justicia Transicional impuso en el municipio de Mapiripán con la finalidad de ampliar dicho resguardo, esta solicitud, al no delimitar en forma precisa la zona geográfica sobre la cual era aplicable, significó un alto riesgo en materia de protección de los derechos humanos, el patrimonio público y privado, y los bienes de la población desplazada.

En el mismo sentido, frente a la comunidad Sikvani de Alto Únima, la Contraloría señaló que en el informe de caracterización *“no se especifican las coordenadas planas o geográficas del territorio colectivo que permitan su plena identificación, lo que podría generar serios obstáculos para legitimar las pretensiones”*, incluso podría provocar la potencial vulneración de derechos de otras comunidades étnicas vecinas al territorio objeto de restitución.<sup>534</sup>

Igualmente, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras allegó a esta Sala el auto de admisibilidad de la demanda de restitución de derechos territoriales del pueblo Awá de la Zona de Telembí, en el que por una *“serie de incongruencias dentro del informe de caracterización”*, el incumplimiento de algunos requisitos normativos y la falta

---

<sup>531</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 28 de abril de 2014*. (2014). Pág. 36. // CSMDL. *Cuarto informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 20.

<sup>532</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 28 de abril de 2014*. (2014). Pág. 36. // *Los cinco ‘cuellos de botella’ de la restitución*. (2015, 29 de abril). Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5735-los-cinco-cuellos-de-botella-de-la-restitucion>. // *Comunidades étnicas reclaman títulos sobre 1,2 millones de hectáreas*. (2014, 26 de marzo). Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5291-comunidades-etnicas-reclaman-titulos-sobre-1-2-millones-de-hectareas>. *Benefician a los Emberá-Katíos con primera sentencia de restitución étnica en el país*. (2014, 25 de septiembre). Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5454-benefician-a-los-embera-katios-con-primera-sentencia-de-restitucion-etnica-en-el-pais>. *Restitución de tierras, un balance claroscuro en 2014*. (2014, 21 de diciembre). Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5558-debates-de-la-restitucion-de-tierras-en-2014>

<sup>533</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto 28 de abril de 2014*. (2014). Pág. 36.

<sup>534</sup> *Ibidem*.

de especificidad para la adopción de las medidas cautelares, el despacho solicitó la corrección, aclaración e indicación de varios aspectos.<sup>535</sup>

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

Así lo evidencian las cifras presentadas por la Unidad para la Restitución que, a diciembre de 2015, reportaron: 133 casos en estudio preliminar; 27 estudios de caracterización y afectaciones territoriales; 11 solicitudes judiciales de restitución;<sup>536</sup> 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).<sup>537</sup>

3). La permanencia de condiciones de inseguridad en muchos territorios objeto de solicitudes de restitución que, a juicio de la URT, dificulta los avances y la presentación de nuevas demandas.<sup>538</sup>

Esto conlleva, acorde con lo comunicado por la Comisión de Seguimiento de los órganos de control *“un retraso en el inicio de los procesos a cargo de esa entidad, en la fase administrativa y en el cumplimiento de las metas establecidas para solicitar medidas cautelares en favor de territorios étnicos y el cumplimiento de las que se han ordenado por los jueces de restitución de tierras”*.<sup>539</sup> En parte, la Unidad justifica la detención de procesos de restitución de los territorios colectivos, en la imposibilidad de presentar *“nuevas medidas porque no se cuenta con las condiciones de seguridad en los territorios en cuestión, dado que no se han emitido los conceptos de seguridad por parte del Ministerio de Defensa”*<sup>540</sup>.

En otras palabras, para el Gobierno la falta de condiciones de seguridad en muchos territorios objeto de solicitudes de restitución, dificulta los avances y la presentación de nuevas demandas y, por lo tanto, incrementa los conflictos por posesión, ocupación o utilización de los territorios.<sup>541</sup> Más aún, la inseguridad retrotrae los avances de esta política. Los Embera Katío del Alto Andágueda, por ejemplo, retornados mayoritariamente entre 2013 y 2014, y protegidos con la primera sentencia de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, siguen siendo víctimas de hechos de violencia que ponen en riesgo la sostenibilidad del retorno y amenazan los avances de la restitución.

---

<sup>535</sup> Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. *Auto interlocutorio N° 142*. F. 41-62. Allegado a esta Corporación el 13 de julio de 2015.

<sup>536</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014*. (22 de mayo de 2014). // Unidad de Tierras. *Informe de gestión 2015*. Pág. 24.

<sup>537</sup> Unidad para la Restitución de Tierras. *Informe de Gestión del año 2015*. Págs. 24-38.

<sup>538</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2014-2016).

<sup>539</sup> CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 171.

<sup>540</sup> Unidad de Restitución de Tierras. *Informe de gestión año 2013*. Pág. 37.

<sup>541</sup> Durante las visitas de verificación a los departamentos de Arauca (2014) y Norte de Santander (2015), con la colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se manifestaron conflictos territoriales entre comunidades indígenas, campesinas y colonos, desarrollados en medio de escenarios violentos, y al parecer, conexos con actividades económicas lícitas o ilícitas. Adicionalmente, Algunos conflictos se potenciaron por la inseguridad jurídica que rodea el retorno o la reubicación, como acontece con los Jiw (Las Zaragozas), los Wiwa (Corregimiento La Palma) y los Embera Chami (Puerto Boyacá).

A lo anterior se suma “*la situación de riesgo y amenaza de líderes y miembros de estas comunidades étnicas por la superposición de diversos intereses económicos sobre los territorios que reclaman para su restitución*”; y el incremento de los conflictos por posesión, ocupación o utilización de los territorios, entre otros aspectos.<sup>542</sup>

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

Se puso de presente la existencia de vacíos en la coordinación institucional de la Unidad de Restitución de Tierras y el INCODER<sup>543</sup> junto con la Unidad para las Víctimas que impiden avanzar de manera efectiva en las medidas de restitución. Aunque el Gobierno Nacional explicó el diseño y ejecución de varias iniciativas relacionadas con la articulación de la ruta de protección colectiva étnica,<sup>544</sup> al igual que la inclusión de los casos priorizados por la Unidad de Restitución de Tierras y el INCODER dentro de los 152 sujetos de reparación colectiva que se llevaba,<sup>545</sup> los órganos de control indicaron que “*la oferta de proyectos, planes, programas y acciones en cabeza de una de las entidades, no se constituye en un esquema de atención realmente articulado*”. Es más, para la Contraloría la Unidad de Restitución de Tierras estaría incumplimiento con las disposiciones de los Decretos Ley Étnicos relativas al registro de tierras, al no haberse desarrollado ni implementado articuladamente.<sup>546</sup> Lo que afecta la posibilidad de contar con una estimación cierta sobre la dimensión del despojo y abandono de los territorios colectivos étnicos.

---

<sup>542</sup> Informes presentados por CODHES, pueblos y organizaciones indígenas en respuesta a los autos 004 y 145.

<sup>543</sup> El INCODER tenía como obligaciones: (i) la transferencia y acceso a la información relacionada con los expedientes finalizados o en trámite de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas, en medio físico o digital, con la finalidad de aportar información frente a las solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente que administra la Unidad de Restitución, (ii) la inclusión de un módulo de despojo y abandono en los estudios socioeconómicos y visitas técnicas para que fueran fuente de información en los estudios preliminares a cargo de la Unidad de Restitución, y (iii) la comunicación de las decisiones en materia de restitución de derechos territoriales en las instancias de deliberación con las comunidades indígenas (Mesa Permanente de Concertación y Comisión Nacional de Territorios), mediante actas que informaran los compromisos que fueron asumidos. INCODER. *Informe de cumplimiento al auto 026 de 2013*. Pág.32.

<sup>544</sup> Algunas actividades tenían que ver con la socialización de los Decretos Ley Étnicos, la elaboración de fichas de identificación, jornadas comunitarias con los líderes de las rutas, valoración del FUD para sujetos colectivos, inclusión de los casos en el RUV, alistamiento institucional y participación en Comités Territoriales de Justicia Transicional. Gobierno Nacional. *Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*. (Agosto de 2014).

<sup>545</sup> *Ibidem*. Pág.136.

<sup>546</sup> Para la Comisión no se contaba con un componente especial para los territorios étnicos. Además (i) el “*módulo de registro aún se encontraba en diseño*”; (ii) “*no había variables que permitieran una mayor identificación de la pertenencia étnica*”; (iii) “*no había una ruta diferencial de presentación de solicitudes de sujetos colectivos ni individuales étnicos*”. Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento al auto del 28 de abril de 2014*. (25 de julio de 2014). // CSMDL. *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2013). Pág. 133.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, aunque resaltó la labor de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras, que contaba con un equipo de funcionarios cualificados y con enfoque de derechos, para esta entidad, la Dirección ha visto limitado su potencial, entre otras razones, por problemas de coordinación con demás entidades del Gobierno Nacional, lo que ha generado afectaciones a los planes de trabajo en materia de presentación de medidas cautelares y los procesos de caracterización, particularmente.<sup>547</sup>

---

<sup>547</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento al auto 058 de 2013*. (12 de mayo de 2014).

ANEXO II.....	147
Valoración de la respuesta gubernativa frente al ECI declarado a favor de los pueblos y comunidades afrodescendientes desplazados o en riesgo de estarlo .....	147
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 .....	156
Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional en torno al derecho a la identidad cultural .....	174
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 .....	182
Evaluación que determina la persistencia de la intervención del juez constitucional frente al derecho a la autonomía. ....	191
Derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes desplazados y/o con restricciones a la movilidad.....	200
Evaluación para determinar la persistencia de la intervención del juez constitucional frente a los derechos étnico-territoriales .....	227
Acápite adicional: persistencia de la exclusión estructural que afronta la población afrodescendiente.....	235

## 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 protección<sup>548</sup>. 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 miembros<sup>549</sup>. 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)<sup>550</sup>, 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 OIT<sup>551</sup>.

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

---

<sup>548</sup> A.V. Sentencia C-484 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>549</sup> 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.

<sup>550</sup> “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.

<sup>551</sup> 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 transversales<sup>552</sup> que inciden en el desplazamiento forzado de las comunidades negras y distinguió diez riesgos<sup>553</sup> 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

---

<sup>552</sup> (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).

<sup>553</sup> (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).

atención para las 62 comunidades emblemáticas<sup>554</sup> identificadas en el auto; diseñar e 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 Nariño<sup>555</sup>, 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*

---

<sup>554</sup> “(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 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, Murrí, Truandó, Salaquí, y Cacarica, entre otras” (Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Énfasis fuera del original).

<sup>555</sup> 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.

*riesgo agravado frente a nuevos desplazamientos, producto del contexto de conflicto armado, de violencia generalizada y de sus factores asociados, que se 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 2011<sup>556</sup>, 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)<sup>557</sup>, 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).

---

<sup>556</sup> “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”.

<sup>557</sup> 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”*<sup>558</sup>; (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”*<sup>559</sup>; (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 normas<sup>560</sup>, 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 afrodescendientes<sup>561</sup>.

Como resultado de lo anterior, esta Sala Especial ha recibido numerosos informes de respuesta por parte del Gobierno Nacional<sup>562</sup> así como informes

---

<sup>558</sup> 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.

<sup>559</sup> Orden décimo cuarta del auto 299 de 2012.

<sup>560</sup> Ver órdenes: cuarta, sexta, octava del auto 073 de 2014.

<sup>561</sup> 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”*.

<sup>562</sup> **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)

remitidos por órganos de control del Estado<sup>563</sup>, organismos internacionales con oficina en Colombia, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre

---

// 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 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).

<sup>563</sup> **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) / (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

## Desplazamiento Forzado y organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional<sup>564</sup>.

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 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).

<sup>564</sup> **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:** Dialogo 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) // 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 movilidad<sup>565</sup>. 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 forzado<sup>566</sup>. 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 Tempranas<sup>567</sup> y el Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>568</sup>, 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 departamentos<sup>569</sup>.

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

---

<sup>565</sup> 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”.

<sup>566</sup> Cfr. Píes de página 16 y 17.

<sup>567</sup> 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>.

<sup>568</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 141-147.

<sup>569</sup> 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.

desplazamiento forzado, sino que se encuentran en una situación de riesgo y 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 miembros<sup>570</sup>. 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 dignidad<sup>571</sup>; (ii) al mínimo vital<sup>572</sup>; (iii) a la protección especial de niños, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad y de tercera edad, y otros grupos especialmente protegidos<sup>573</sup>; (iv) a escoger su lugar de domicilio<sup>574</sup>; (v) al libre desarrollo de la personalidad, (vi) a la libertad de expresión, y (vii) de asociación<sup>575</sup>; (viii) derechos económicos, sociales y culturales<sup>576</sup>; (ix) a la unidad familiar y a la protección integral de la familia<sup>577</sup>; (x) a la salud<sup>578</sup>; (xi) a la integridad personal<sup>579</sup>; (xii) a la seguridad personal<sup>580</sup>; (xiii) a la libertad de circulación por el territorio nacional y (xiv) a permanecer en el sitio escogido para vivir<sup>581</sup>; (xv) al trabajo y (xvi) a escoger libremente profesión u oficio<sup>582</sup>; (xvii) a una alimentación mínima<sup>583</sup>; (xviii) a la

<sup>570</sup> 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.

<sup>571</sup> 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).

<sup>572</sup> CP/91 (1º, 2, 5 y 11); PRDI (18); Carta de la OEA (45); DADDH (11); DUDH (22 y 25); PIDESC (11); PACADH.

<sup>573</sup> 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).

<sup>574</sup> CP/91 (24); PRDI (5, 6, 7, 14 y 15); ICERD (5); DADDH (8); DUDH (13); PIDCP (12).

<sup>575</sup> 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).

<sup>576</sup> PRDI (3, 18, 19, y 23-27); Carta de la OEA (2); CADH (26); ICERD (5); CADDH (11); DUDH (22); PIDESC (3).

<sup>577</sup> CP/91 (5, 15, 42 y 44); PRDI (16y17); CADH (17); DADDH (5 y 6); DUDH (16); PIDCP (23); PIDESC (10); PACADH (15).

<sup>578</sup> CP/91 (11, 44, 49 y 64); PRDI (1, 2 y 19); ICERD (5); DADDH (11); DUDH (25); PIDESC (12); PACADH (10).

<sup>579</sup> CN/91 (1, 12 y 44); PRDI (5, 6 y 11); CADH (5); ICERD (5); DADDH (1).

<sup>580</sup> PRDI (8, 10, 12, 13 y 15); CADH (7); ICERD (5); DADDH (1); DUDH (3); PIDCP (9).

<sup>581</sup> CP/91 (24); PRDI (1, 2, 6, 7 y 14); CADH (7 y 22); ICERD (5); DADDH (8); DUDH (9 y 13); PIDCP (12).

<sup>582</sup> 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).

educación<sup>584</sup>; (xix) a una vivienda digna<sup>585</sup>; (xx) a la paz<sup>586</sup>; (xxi) a la personalidad jurídica<sup>587</sup>, y (xxii) a la igualdad<sup>588</sup>.

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)<sup>589</sup> 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”*<sup>590</sup>.

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 cultural<sup>591</sup>; el derecho a la autodeterminación de los pueblos<sup>592</sup>; la oficialidad de lenguas y dialectos de los grupos étnicos<sup>593</sup>;

---

<sup>583</sup> 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).

<sup>584</sup> 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).

<sup>585</sup> CP/91 (51 y 64); PRDI (18 y 21); Carta de la OEA (34); ICERD (5); DADDH (11); DUDH (25); PIDESC (11).

<sup>586</sup> 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).

<sup>587</sup> CP/91 (14); PRDI (20); CADH (3); DADDH (17); DUDH (6); PIDCP (16).

<sup>588</sup> 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.

<sup>589</sup> 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.

<sup>590</sup> Sentencia T-955 de 2009. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>591</sup> Artículo 8.

<sup>592</sup> Artículo 9.

<sup>593</sup> Artículo 10.

una etnoeducación que respete y desarrolle su identidad<sup>594</sup>; su cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana y el reconocimiento de la igualdad y dignidad frente a todas las culturas<sup>595</sup>; la protección a sus manifestaciones culturales, su historia y su visión del presente<sup>596</sup>; a preservar su identidad cultural<sup>597</sup>; la protección y reconocimiento de su sistema de valores propios<sup>598</sup>; a conservar sus vínculos comunitarios<sup>599</sup>; a ejercer libremente y conservar sus usos, costumbres, valores y tradiciones que los identifican como comunidad y los diferencian de la “cultura mayoritaria”<sup>600</sup>, 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)”*<sup>601</sup>.

A pesar de lo anterior, son numerosos los estudios que evidencian cómo la población afrodescendiente, ha sido uno de los grupos históricamente marginados<sup>602</sup>. Situación que ha *“repercutido negativamente en el acceso a las*

---

<sup>594</sup> Artículo 68.

<sup>595</sup> Artículo 70.

<sup>596</sup> Sentencia T-375 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>597</sup> Sentencia T-462 de 2015. M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>598</sup> Sentencia T-1130 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>599</sup> Sentencia T-1130 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>600</sup> 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.

<sup>601</sup> ACNUR-Colombia. *Vacios de protección y recomendaciones frente a la restitución de derechos territoriales. Consejo Comunitario Renacer Negro – Timbiquí, Cauca.* (2015). Pág. 22.

<sup>602</sup> *“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 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*

*oportunidades de desarrollo económico, social y cultural*”<sup>603</sup>. 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 colombiana<sup>604</sup>, puesto que este problema ha permitido la creación de estereotipos que han fomentado la discriminación racial y el racismo<sup>605</sup>.

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 racial<sup>606</sup>. 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 que las comunidades afrodescendientes no tienen la posibilidad material de restablecer, conservar, proteger o fortalecer sus modos de vida, de acuerdo con

---

*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.

<sup>603</sup> Sentencia T-422 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>604</sup> 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”*.

<sup>605</sup> En torno a esta situación, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, 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.

<sup>606</sup> Auto 005 de 2009. Fundamentos 94-113. M.P. Manuel José Cepeda.

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 rural<sup>607</sup>.

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 culturales, y a la seguridad y soberanía alimentaria*”<sup>608</sup>. Por tal razón, este riesgo, se potencializa especialmente el en caso de la población

<sup>607</sup> Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Considerando 93 y 98.

<sup>608</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 73. // Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial 064 de 2014*. (2014). Págs. 30-31.

afrodescendiente, debido a la debilidad de los mecanismos estatales específicos para la protección de las comunidades y sus territorios<sup>609</sup>.

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”*<sup>610</sup>.

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”*<sup>611</sup>.

#### (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 propios, que favorecen el autoabastecimiento y promueven la protección de la diversidad cultural y biológica de sus territorios”*<sup>612</sup>.

Actualmente, los afrodescendientes deben enfrentar estas situaciones inmersos en un contexto de pobreza extrema y abandono institucional, lo cual dificulta la

---

<sup>609</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 72-75.

<sup>610</sup> Testimonio recogido en: ACNUR-Colombia. *Vacíos de protección y recomendaciones frente a la restitución de derechos territoriales. Consejo Comunitario Renacer Negro – Timbiquí, Cauca*. (2015). Pág. 98.

<sup>611</sup> 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.

<sup>612</sup> Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Considerando 70.

defensa de sus territorios<sup>613</sup>. 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 territorio<sup>614</sup>. 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*”<sup>615</sup> 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 Tempranas<sup>616</sup>, 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 dentro de sus tierras, porque de esta manera se realiza y hace efectivo su derecho a la integridad cultural, social y económica<sup>617</sup>. Además, estas

---

<sup>613</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 72.

<sup>614</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Págs. 49-50.

<sup>615</sup> 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.

<sup>616</sup> Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo No. 032 de 2008, Notas de Seguimiento 027 de 2010, 016 de 2011, 005 de 2013, entre otros.

<sup>617</sup> 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*

comunidades han habitado tradicionalmente zonas con gran riqueza en recursos naturales y una ubicación geoestratégica. No obstante, como se expondrá 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 alimentaria<sup>618</sup>. 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 caza<sup>619</sup>. 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 afectadas<sup>620</sup>.

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, a su vez, el riesgo de disminuir la diversidad agrícola, la protección de la biodiversidad y la seguridad alimentaria<sup>621</sup>.

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.

---

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.

<sup>618</sup> 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.

<sup>619</sup> 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.

<sup>620</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de visita de verificación a la zona del Bajo San Juan*. (7 de septiembre de 2015).

<sup>621</sup> 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.

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”*<sup>622</sup>.

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 Río Naya (2015) de Buenaventura, fueron afectadas como consecuencia de fumigaciones aéreas con glifosato sobre sus territorios. Estos casos no difieren de lo observado en Nariño<sup>623</sup> y Cauca<sup>624</sup>. 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”*<sup>625</sup>.

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 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*

---

<sup>622</sup> 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.

<sup>623</sup> Cfr. Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>624</sup> 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 Municipalidades de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Pág. 97.

<sup>625</sup> 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.

*comunidades afrocolombianas en la costa pacífica caucana, y por eso no pueden ser separadas de los territorios tradicionales*”<sup>626</sup>. 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*”<sup>627</sup>.

(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, desestimulan 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*”<sup>628</sup>.

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 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*

---

<sup>626</sup> 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.

<sup>627</sup> Artículo 3. Principio 4 de la Ley 70 de 1993.

<sup>628</sup> 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.

*de acumulación, en contravía del sistema de pluricultivo y de protección de la diversidad*”<sup>629</sup>.

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 práctica<sup>630</sup>.

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*”<sup>631</sup>. 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 comunitario<sup>632</sup>.

(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 preventivo<sup>633</sup>. 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 lugares alejados, realizando labores tales como la minería, lo cual hace que sean más vulnerables<sup>634</sup>.

---

<sup>629</sup> 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

<sup>630</sup> 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.

<sup>631</sup> 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.

<sup>632</sup> 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.

<sup>633</sup> 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.

<sup>634</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 92.

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 reclutados<sup>635</sup>, 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”*<sup>636</sup>.

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 atentan contra el desarrollo emocional, cognitivo, social, ético, familiar y espiritual de los NNA pertenecientes a grupos étnicos víctimas de reclutamiento ilícito”*<sup>637</sup>.

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 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*

---

<sup>635</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Pág. 92.

<sup>636</sup> 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.

<sup>637</sup> 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.

*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”<sup>638</sup>.*

(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”<sup>639</sup>.*

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”<sup>640</sup>.*

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.

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*

---

<sup>638</sup> 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.

<sup>639</sup> 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.

<sup>640</sup> 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.

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”<sup>641</sup>.

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”<sup>642</sup>.

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 territorio<sup>643</sup>.

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 colectivos<sup>644</sup>.

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) 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.

---

<sup>641</sup> 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.

<sup>642</sup> 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.

<sup>643</sup> 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.

<sup>644</sup> Auto 005 de 2009. Párrafos 96- 100. M.P. Manuel José Cepeda.

(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 terreno<sup>645</sup>, 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 digna<sup>646</sup>.

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 fundamentales<sup>647</sup>. 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)<sup>648</sup>.

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 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

---

<sup>645</sup> 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.

<sup>646</sup> 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.

<sup>647</sup> 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, aldeaño a 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.

<sup>648</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Pág. 64.

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)<sup>649</sup>. 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)<sup>650</sup>-. 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)<sup>651</sup>, Quibdó (en cuyo caso, esta población se encuentra principalmente en los barrios Villa España, Samper, El Futuro y El Reposo)<sup>652</sup>, Soacha y Bogotá (como la comuna 4 de Cazuca o Ciudad Bolívar en el sur de la Capital)<sup>653</sup>, las familias afrodescendientes han sido víctimas de extorsiones, reclutamiento de menores, desaparición forzada, mercados ilegales de tierras, dificultades en la movilidad, segregación residencial y nuevos desplazamientos, especialmente intraurbanos.

---

<sup>649</sup> 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 psicológica 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 Caucaña Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Pág. 95.

<sup>650</sup> 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 Caucaña Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Pág. 110.

<sup>651</sup> 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.

<sup>652</sup> 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.

<sup>653</sup> 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.

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 autoridades<sup>654</sup>. 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 jóvenes<sup>655</sup>. 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”*<sup>656</sup>. Panorama que, como se ha señalado, no difiere sustancialmente en zonas “deprimidas” o periféricas de otras ciudades y municipios<sup>657</sup>.

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”*<sup>658</sup>. 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 paraestatales que, por ejemplo, imparten justicia y fomentan nuevas formas de regulación social y moral<sup>659</sup>.

---

<sup>654</sup> 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.

<sup>655</sup> *“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-demovilización 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 delictivas 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.

<sup>656</sup> 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.

<sup>657</sup> 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.

<sup>658</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas.* (2013). Pág. 64.

<sup>659</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas.* (2013). Págs. 63-64.

(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 Soacha<sup>660</sup>.

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”*<sup>661</sup>. 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”*<sup>662</sup>.

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.

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*

---

<sup>660</sup> 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.

<sup>661</sup> 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.

<sup>662</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 419.

*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”<sup>663</sup>.*

*(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*<sup>664</sup>, así como *en el acceso a oportunidades laborales productivas*<sup>665</sup>.

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 sociedad<sup>666</sup>, 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)<sup>667</sup>.

---

<sup>663</sup> 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.

<sup>664</sup> 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.

<sup>665</sup> Auto 073 de 2014. Consideraciones 20 y 21.

<sup>666</sup> 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.

<sup>667</sup> 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 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 Cauca Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Págs. 96-111.

## *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)<sup>668</sup>.

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**<sup>669</sup>. 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 Gobierno<sup>670</sup> 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.<sup>671</sup>

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 y su cobertura fue francamente insuficiente<sup>672</sup>. En casos como el Consejo Comunitario Mayor de Istmina, las comunidades tuvieron que desplazarse de

---

<sup>668</sup> Cfr. Unidad para las Víctimas. *Informe al auto 227 de 2014*. (agosto de 2014). Págs. 97-100.

<sup>669</sup> Parte general. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>670</sup> Especialmente en su informe en respuesta a los autos 359 de 2015, 310, 460 de 2016 y 091 de 2017.

<sup>671</sup> 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.

<sup>672</sup> Esta situación se observó en comunidades como el Arenal, San Luis, Unión Berrecuy; el Consejo Comunitario Río 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.

nuevo hacia la cabecera municipal, puesto que no contaron con los elementos necesarios para continuar con sus prácticas ancestrales<sup>673</sup>. 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 integrantes<sup>674</sup>.

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 agravado<sup>675</sup>. 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 2014<sup>676</sup>, 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 2014<sup>677</sup>.

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 formalización en documentos de política (planes, programas, presupuestos y proyectos) mediante los cuales se ejecuten materialmente los acuerdos adoptados”*<sup>678</sup>.

---

<sup>673</sup> 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 peses, 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.

<sup>674</sup> 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

<sup>675</sup> Auto 045 de 2012.

<sup>676</sup> Gobierno de Colombia. *Entrega del informe Auto 091 de 2017*. 22 de marzo de 2017. Págs. 7-8.

<sup>677</sup> Gobierno de Colombia. *Entrega del informe Auto 091 de 2017*. 22 de marzo de 2017. Págs. 18-23.

<sup>678</sup> 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*

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 individual<sup>679</sup>, 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 Humanos<sup>680</sup>.

De otra parte, respecto a las “*medidas de protección colectiva*”<sup>681</sup>, 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”<sup>682</sup>–, 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 a 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 periódicos<sup>683</sup>.

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 Sistema de Alertas Tempranas –SAT– ha reportado emergencias, el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección han hecho caso omiso<sup>684</sup>. Así se confirma en el informe del Gobierno Nacional en respuesta al

---

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).

<sup>679</sup> 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.

<sup>680</sup> Unidad para las Víctimas. “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”. (17/09/2015). Pág. 54.

<sup>681</sup> Al efecto, consúltese el auto 310 de 2016. Consideración 12.

<sup>682</sup> 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.

<sup>683</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de respuesta al auto 310 de 2016*. (11/08/2016). Pág. 16.

<sup>684</sup> 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.

auto 310 de 2016, puesto que, los cuatro casos expuestos por el Ministerio son comunidades en donde se adelantan procesos de restitución<sup>685</sup>.

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*”<sup>686</sup>. 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)<sup>687</sup>.

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 información<sup>688</sup>.

Sumado a ello, la Procuraduría General de la Nación<sup>689</sup> y la Contraloría General de la República<sup>690</sup>, explican que esta situación de *bloqueo* se produce igualmente como resultado de la insuficiente apropiación de recursos para garantizar la implementación de las medidas tanto de prevención como de

---

<sup>685</sup> Gobierno de Colombia. *Informe de respuesta al auto 310 de 2016*. (11/08/2016). Págs. 16-17.

<sup>686</sup> Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 1.4.

<sup>687</sup> 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).

<sup>688</sup> 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.

<sup>689</sup> 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.

<sup>690</sup> “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 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.

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<sup>ta</sup> y 6<sup>ta</sup> categoría<sup>691</sup>.

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 internos<sup>692</sup>.

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 población<sup>693</sup>.

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, 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 desplazada<sup>694</sup>, especialmente, porque estos municipios generalmente

---

<sup>691</sup> 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.

<sup>692</sup> 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.

<sup>693</sup> Visita a los municipios de Quibdó e Istmina entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2015.

<sup>694</sup> 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

pertenecen a las categorías 5 y 6<sup>695</sup>, 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 espera<sup>696</sup>. 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 públicas<sup>697</sup>. 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 afrodescendientes<sup>698</sup>. En este sentido, el Gobierno Nacional ha reconocido esta falencia desde hace varios años y sin embargo<sup>699</sup>, 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 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”*<sup>700</sup>.

---

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.

<sup>695</sup> 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.

<sup>696</sup> Recogido en las visitas a terreno realizadas por esta Corporación a los municipios de Buenaventura (Valle del Cauca), Quibdó e Istmina (Chocó).

<sup>697</sup> Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A3047/2015. Auto 394 de 2015*. (19/10/2015). Pág. 12.

<sup>698</sup> 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.

<sup>699</sup> Cfr. Documento CONPES 3660 de 2010. Págs. 69-70.

<sup>700</sup> 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*

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.<sup>701</sup> 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.<sup>702</sup> 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 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.

---

*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.

<sup>701</sup> 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 sus modos de producción y formas económicas tradicionales [...]". Sentencia C-882 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>702</sup> Sentencia T-425 de 2014. M.P. Andrés Mutis Vanegas.

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”<sup>703</sup> 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 Territorial<sup>704</sup>.

b) En segundo lugar, *persiste el desconocimiento del enfoque diferencial étnico en el diseño y formulación de las políticas públicas*<sup>705</sup>. 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 herramientas y lineamientos de política pública que desconocen las escasas destrezas administrativas de la mayoría de población<sup>706</sup>.

---

<sup>703</sup> Sentencia T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>704</sup> 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.

<sup>705</sup> 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.

<sup>706</sup> 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. *3º 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.

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, fragmentada<sup>707</sup> y, de la otra, de corte asistencialista,<sup>708</sup> 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 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

---

<sup>707</sup> 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.

<sup>708</sup> 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.

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)<sup>709</sup>.

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 elecciones<sup>710</sup>.

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 ilícitos<sup>711</sup>. En este contexto, se han reportado intervenciones de actores armados y ocupantes

---

<sup>709</sup> 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.

<sup>710</sup> 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.

<sup>711</sup> 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. 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.

ajenos a las comunidades, en la elaboración de diferentes reglamentos internos<sup>712</sup>.

(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)<sup>713</sup>.

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 arraigos<sup>714</sup>. Espacios construidos con base en el principio de distinción entre civiles y combatientes, propio del Derecho Internacional Humanitario, así 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*”<sup>715</sup>. Adicionalmente, es preciso advertir que los

---

<sup>712</sup> 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.

<sup>713</sup> 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.

<sup>714</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 224.

<sup>715</sup> Peace Brigades International. *Curbaradó y Jiguamiandó. El reto sigue vigente: la restitución de las tierras*. (Mayo de 2011). Pág. 3.

mismos, han sido objeto de medidas cautelares por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>716</sup>.

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 Quibdó<sup>717</sup>. En dicha reflexión concurren también la Defensoría del Pueblo,<sup>718</sup> 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 intereses<sup>719</sup>.

---

<sup>716</sup> 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.

<sup>717</sup> 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).

<sup>718</sup> 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.

<sup>719</sup> *“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: 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.

(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*”<sup>720</sup>. 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)<sup>721</sup>.

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 Baudó<sup>722</sup> y Buenaventura<sup>723</sup>).

Ligado a lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención acerca del riesgo que representa para la autonomía de los afrodescendientes, situaciones

---

<sup>720</sup> Auto 073 de 2014. Consideración V.B. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>721</sup> La Corte Constitucional ha identificado y reseñado estos escenarios en su auto 073 de 2014 (consideración 19).

<sup>722</sup> 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).

<sup>723</sup> 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 res 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.

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 territorios<sup>724</sup>.

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”*<sup>[725]</sup>. *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”*<sup>726</sup>. 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 riesgo<sup>727</sup>.

Producto de estos escenarios, esta Sala Especial ha sido informada acerca de amenazas<sup>728</sup> y homicidios<sup>729</sup> en contra de líderes, lideresas e integrantes de

---

<sup>724</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo de Inminencia 017-16*. Pág. 4.

<sup>725</sup> [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.

<sup>726</sup> Auto 073 de 2014. Consideración 19. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>727</sup> Auto 073 de 2014. Consideración 19. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>728</sup> 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).

organizaciones civiles que trabajan en la defensa de sus derechos<sup>730</sup>. 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-Nariño<sup>731</sup>.

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 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

---

<sup>729</sup> 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.

<sup>730</sup> 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.

<sup>731</sup> 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.

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 colectivo<sup>732</sup> 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 aquellas<sup>733</sup>.

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 significativos<sup>734</sup>.

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”*<sup>735</sup>.

---

<sup>732</sup> Obatalá en el municipio de Fundación, mediante Resolución 1310 del 13 de marzo de 2014.

<sup>733</sup> 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.

<sup>734</sup> 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.

<sup>735</sup> 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 sí para los oleoductos de Ecopetrol y Olecar<sup>736</sup>.

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”*<sup>737</sup>.

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”*<sup>738</sup>.

(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 protección<sup>739</sup>. Sin embargo, diferentes comunidades, especialmente del pacífico colombiano, junto a los Organismos de Control, han

---

<sup>736</sup> 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.

<sup>737</sup> 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.

<sup>738</sup> 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.

<sup>739</sup> 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.

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 Nacional<sup>740</sup>, la falta de una articulación entre las instituciones antes de reunirse con las comunidades y falencias en materia presupuestal<sup>741</sup>, 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 cultural<sup>742</sup>. 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 2015<sup>743</sup>). Sin embargo, partiendo del diagnóstico fáctico recién expuesto, esta Sala encuentra en la respuesta institucional, algunas fallas que constituyen *prácticas inconstitucionales* y

---

<sup>740</sup> 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*”.

<sup>741</sup> 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.

<sup>742</sup> Auto 073 de 2014. Apartados IV y V.B.2. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>743</sup> “*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*”.

*bloqueos 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*”<sup>744</sup>.

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,<sup>745</sup> 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 1993<sup>746</sup>–, pero su costo sobre los derechos, en concreto la autonomía, es muy alto en razón de su vulneración<sup>747</sup>. Esta práctica,

---

<sup>744</sup> Auto 373 de 2016. Consideración 1.4. (iii). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>745</sup> “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.

<sup>746</sup> Preámbulo del Decreto 1745 de 1995.

<sup>747</sup> 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 existe 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 el Ministerio del Interior, a pesar de conocer y reconocer, en su informe en respuesta al

en otras 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 afrodescendientes<sup>748</sup>.

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)<sup>749</sup>.

(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 Constitucional<sup>750</sup>. En concreto, esta Corporación encuentra que el Gobierno Nacional conoce la situación, cuenta con marcos normativos específicos para la protección de las comunidades<sup>751</sup> y,

---

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 OficioA-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.

<sup>748</sup> Auto 373 de 2016. Consideración 1.4. (iii). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>749</sup> 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”.

<sup>750</sup> “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.

<sup>751</sup> 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 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”.

a pesar de ello, omite de manera prolongada, cumplir con sus obligaciones<sup>752</sup>, 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 Consejos<sup>753</sup>– su conformación obedece a un propósito distinto y a un marco jurídico independiente (artículo 38 constitucional y Ley 743 de 2002)<sup>754</sup>. 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 materia<sup>755</sup>. 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).

---

<sup>752</sup> 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.

<sup>753</sup> 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).

<sup>754</sup> 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”.

<sup>755</sup> 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 2004<sup>756</sup>. 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 contratistas<sup>757</sup> y la consecuente falta de continuidad en los procesos, como factores que inciden en los fuertes retrasos evidenciados en el cumplimiento de las órdenes<sup>758</sup>.

En torno al presupuesto, el Gobierno Nacional reconoce la falta de asignaciones específicas y suficientes para asegurar la realización de dichos espacios participativos<sup>759</sup>. Sin embargo, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, la Administración continúa sin hacer lo suficiente por remediar esta situación<sup>760</sup>. En tal sentido, esta Corporación considera que se está frente a “*un grave riesgo de incumplimiento de los procesos de consulta*”

---

<sup>756</sup> “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.

<sup>757</sup> 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.

<sup>758</sup> 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.

<sup>759</sup> 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.

<sup>760</sup> 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

*previa y la efectiva materialización de los acuerdos*”, dado que el Gobierno no cuenta con un plan financiero que responda a las necesidades planteadas<sup>761</sup>.

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 reduzca<sup>762</sup>, 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 proceso<sup>763</sup>, 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 Buenaventura<sup>764</sup>. 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

---

<sup>761</sup> 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.

<sup>762</sup> 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.

<sup>763</sup> 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.

<sup>764</sup> 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.

4635 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 Cauca<sup>765</sup>.

(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 Víctimas<sup>766</sup>.

---

<sup>765</sup> 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.

<sup>766</sup> Cfr. Unidad para las Víctimas, “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”, (17/09/2015) // <sup>766</sup> 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 Unidad<sup>767</sup>.

(iii) Lo anterior, adicionalmente, ha profundizado las diferencias sustantivas entre la Administración y las comunidades, agravando la situación de descoordinación<sup>768</sup>. 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 cumplimiento<sup>769</sup>. 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 étnicos<sup>770</sup>. 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*”<sup>771</sup>.

---

<sup>767</sup> 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.

<sup>768</sup> 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.

<sup>769</sup> 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.

<sup>770</sup> 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).

<sup>771</sup> 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*”<sup>772</sup>, 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 República<sup>773</sup>. 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 condiciones<sup>774</sup>.

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–<sup>775</sup>, generando barreras adicionales a las comunidades para poder concretar sus derechos, desde la autonomía misma, como la protección de sus derechos territoriales para asegurar su identidad cultural.

---

<sup>772</sup> Unidad para las Víctimas, “*Informe de respuesta al auto 359 de 2015*”, (17/09/2015), pág. 77.

<sup>773</sup> 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.

<sup>774</sup> Apartado II del auto 005 de 2009.

<sup>775</sup> 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 Ecocultural 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.

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 inconformidad<sup>776</sup>. 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 desarrollo<sup>777</sup>, 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*”<sup>778</sup>. 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 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*

---

<sup>776</sup> 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.

<sup>777</sup> “*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.

<sup>778</sup> Artículo 13 del Convenio 169 de la OIT.

*ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia*”<sup>779</sup> y (ii) las medidas y procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados<sup>780</sup>, es decir, la tramitación oportuna de las solicitudes de titulación colectiva<sup>781</sup>. 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*”<sup>782</sup>.

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 colectivos<sup>783</sup>. 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.

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

---

<sup>779</sup> Núm. 1, art. 14 Convenio 169 de la OIT.

<sup>780</sup> Núm. 2 y 3, art. 14 Convenio 169 de la OIT.

<sup>781</sup> 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.

<sup>782</sup> Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Consideración 79.

<sup>783</sup> 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.

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 Humanos<sup>784</sup> 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 afrodescendientes<sup>785</sup>. 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 físicos<sup>786</sup>”.

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 derechos<sup>787</sup>.

De lo anterior se desprende que, el marco normativo<sup>788</sup> y jurisprudencial concibe el desplazamiento forzado de las comunidades negras como una

---

<sup>784</sup> 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.

<sup>785</sup> Ver, especialmente, los casos Yakie Axa y Sowhamayaxa contra Paraguay (Caso Comunidad indígena Yakye 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.

<sup>786</sup> 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.

<sup>787</sup> 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.

<sup>788</sup> 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 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

problemática que trasciende el problema de la reivindicación de propiedades<sup>789</sup>. 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”<sup>790</sup>.*

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 afrodescendientes<sup>791</sup>. Así, por ejemplo, en el marco de la ruta étnica, tan solo se han titulado los territorios de dos Consejos Comunitarios, a pesar de existir 33 solicitudes en torno al tema<sup>792</sup>.

---

*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 incorporeales 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 incorporeales 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.*

<sup>789</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y Universidad Nacional de Colombia. *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*. (2009). Pág. 93.

<sup>790</sup> 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.

<sup>791</sup> 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.

<sup>792</sup> Consejos Comunitarios El Bien del Futuro y Renacer Telembí en los municipios de Barbaças y Magüi Payán (Nariño).

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<sup>793</sup>, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República<sup>794</sup>, 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”*<sup>795</sup>.

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”*<sup>796</sup>. No obstante, según la Defensoría del Pueblo, esta situación se presenta con iguales características en otros casos, como en las comunidades del Cauca y Chocó donde actores

---

<sup>793</sup> *“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.

<sup>794</sup> *“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.

<sup>795</sup> Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia*. (abril de 2015). Pág. 45.

<sup>796</sup> 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.

armados han disputado el control de puntos estratégicos como se ha referido anteriormente<sup>797</sup>.

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’”*<sup>798</sup>.

En línea con lo anterior, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo<sup>799</sup>, la Diócesis de Quibdó<sup>800</sup> y líderes comunitarios<sup>801</sup>, 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 territoriales<sup>802</sup>. Precisamente, el Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>803</sup> y la

---

<sup>797</sup> 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 Caucana Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014).

<sup>798</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 222.

<sup>799</sup> 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 Caucana Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Págs. 105 y 85.

<sup>800</sup> 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.

<sup>801</sup> 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.

<sup>802</sup> 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 Minguero, 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

Defensoría del Pueblo<sup>804</sup> 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 territorios<sup>805</sup>.

Si bien se destacan las labores adelantadas por la Unidad de Restitución de Tierras en el marco Decreto 4635 de 2011<sup>806</sup>, 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)<sup>807</sup>. 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 INCODER<sup>808</sup>, entidad ante la cual, para 2015, se habían presentado 129 solicitudes<sup>809</sup>. 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.

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

---

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.

<sup>803</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 426.

<sup>804</sup> Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 359 de 2015 (20/08/2015)*. (17/09/2015). Págs. 50-51.

<sup>805</sup> 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.

<sup>806</sup> “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”.

<sup>807</sup> 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.

<sup>808</sup> 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).

<sup>809</sup> 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.

Tortugaña Telembí en el municipio de Barbacoas)<sup>810</sup>, como de la ausencia de la misma (i.e. Cauca)<sup>811</sup>.

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 Nacional<sup>812</sup>. 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 encuentran<sup>813</sup>. En tal virtud, el análisis de esta Corporación se ha centrado en los avances, estancamientos o retrocesos en torno a la prevención, protección y restitución de los derechos territoriales.

---

<sup>810</sup> 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.

<sup>811</sup> 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.

<sup>812</sup> La profesora Odile Hoffman, doctora en Geografía, directora de investigación del Instituto de Recherchepour de Le Développement (IRD), investigadora en el proyecto de cooperación Orstom –Cidse – Univalle 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 macroyectos; 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.

<sup>813</sup> 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 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).

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 riesgo<sup>814</sup>. 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 precaución<sup>815</sup>.

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 descritas<sup>816</sup>. 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 cultural<sup>817</sup>.

---

<sup>814</sup> 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.

<sup>815</sup> 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).

<sup>816</sup> Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 5.

<sup>817</sup> 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 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”*.

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 municipales<sup>818</sup>. Lo anterior, de acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz<sup>819</sup> y la Defensoría del Pueblo<sup>820</sup>, 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 Chocó<sup>821</sup>, han denunciado la ausencia estatal en sus territorios, manifestada en falencias en el acceso al agua potable y saneamiento

---

CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*. (2015). Págs. 64-68 y 82-87.

<sup>818</sup> Fundación Ideas para la Paz. *Seguridad rural en Colombia. Una oportunidad para la consolidación del Estado*. (Julio de 2015).

<sup>819</sup> Fundación Ideas para la Paz. *Seguridad rural en Colombia. Una oportunidad para la consolidación del Estado*. (Julio de 2015). Pág. 3.

<sup>820</sup> 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.

<sup>821</sup> 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 Itsmína. 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.

básico<sup>822</sup>, educación<sup>823</sup>, vivienda<sup>824</sup> y salud<sup>825</sup>, 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 ancestrales<sup>826</sup>. 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 Comunitario<sup>827</sup>.

Paralelamente, las personas que se encuentran en estas condiciones no cuentan con incentivos para acercarse a la institucionalidad debido a los altos costos y

---

<sup>822</sup> 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.

<sup>823</sup> 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.

<sup>824</sup> 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

<sup>825</sup> 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 Rio 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).

<sup>826</sup> 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.

<sup>827</sup> 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.

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 Estado<sup>828</sup>.

(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)<sup>829</sup>.

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 Pereira<sup>830</sup>, 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 negras<sup>831</sup>.

(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 comunidades afrodescendientes (no sólo en el pacífico colombiano, sino también en la región atlántica), en torno a sus territorios confluyen diferentes

---

<sup>828</sup> 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.

<sup>829</sup> 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.

<sup>830</sup> Encuentro Nacional de Formación Defensoría del Pueblo, realizado entre el 25 y 27 de abril de 2016.

<sup>831</sup> 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.

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)<sup>832</sup>. 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 Comunitarios<sup>833</sup>. 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 colectivo<sup>834</sup>.

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*”<sup>835</sup>. Situación que se torna más compleja al sumar la falta de capacidad de algunas de las instituciones territoriales<sup>836</sup> y el conflicto armado imperante en muchas zonas donde diversos actores se disputan el control territorial y los bienes ambientales que allí se encuentran<sup>837</sup>.

Esta situación se ve especialmente reflejada en el departamento del Chocó, donde el 90% de su territorio ha sido declarado como zona de especial

---

<sup>832</sup> 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 km<sup>2</sup>, 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).

<sup>833</sup> Contraloría General de la República. *RespuestaOficioA-3047/2015. Auto 394 de 2015*. (19/10/2015). Pág. 4.

<sup>834</sup> Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento al auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Págs. 4-7 y anexo.

<sup>835</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Págs. 142-145.

<sup>836</sup> 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.

<sup>837</sup> 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. 100-108.

conservación<sup>838</sup> 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.)<sup>839</sup>. Como resultado de esto, se ha convertido en el principal productor de platino en Colombia (98,6%) y segundo en oro y plata (37%)<sup>840</sup>. 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”*<sup>841</sup>.

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 frágiles<sup>842</sup>.

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

---

<sup>838</sup> Documento CONPES 3553 de 2008. Pág. 15.

<sup>839</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Anexo 2.

<sup>840</sup> 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.

<sup>841</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Págs. 143-145.

<sup>842</sup> 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.

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 Micay<sup>843</sup>, 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 coca<sup>844</sup>.

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 activos<sup>845</sup>. 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 vulnerabilidad<sup>846</sup>.

En este sentido, se evidencia cómo la minería ha impactado de manera directa a los departamentos de Nariño<sup>847</sup>, 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 Cauca<sup>848</sup> o COCOMOPOCA en el Chocó). Riesgo que se ha acentuado como

---

<sup>843</sup> “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.

<sup>844</sup> 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.

<sup>845</sup> 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.

<sup>846</sup> 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.

<sup>847</sup> Frente al caso de Nariño, consúltese el auto 073 de 2014, especialmente su consideración 11.

<sup>848</sup> 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 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.

consecuencia de la informalidad de sus territorios, así como por la presión de los actores armados<sup>849</sup>.

(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)<sup>850</sup>.

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 Cauca<sup>851</sup> y el citado caso de palma en Curvaradó y Jiguamiandó<sup>852</sup>.

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 forestal<sup>853</sup>.

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 los bosques en zonas que posteriormente son empleadas para la siembra de

---

<sup>849</sup> Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 359 de 2015 (20/08/2015)*. (17/09/2015). Págs. 40-41.

<sup>850</sup> 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.

<sup>851</sup> 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.

<sup>852</sup> Contraloría General de la República. *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. (Julio de 2014). Pág. 289.

<sup>853</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Págs. 149.

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.<sup>854</sup>

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”*<sup>855</sup>. Este panorama, de acuerdo con el Ministro de Defensa, corre el riesgo de agravarse como resultado de nuevas formas de producción industrial para el narcotráfico<sup>856</sup>.

Lo anterior es especialmente preocupante puesto que, como lo ha señalado esta Corporación, los cultivos ilícitos y el narcotráfico, son actividades conexas al conflicto armado<sup>857</sup>. 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 efectos<sup>858</sup>. 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 provocados por las confrontaciones entre los diversos actores armados por el control territorial<sup>859</sup>.

---

<sup>854</sup> 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>.

<sup>855</sup> 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.

<sup>856</sup> <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/listadomdn?date=13032016>.

<sup>857</sup> Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Consideración 2.3.2.

<sup>858</sup> 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 daños ambientales”*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Informe mundial sobre las drogas*. (2015). Pág. 9.

<sup>859</sup> *“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*

Por otra parte, diferentes comunidades como COCOMACIA y COCOMOPOCA,<sup>860</sup> 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 agua<sup>861</sup>. Situaciones que como señaló el Ministerio Público, han promovido el desplazamiento de la población afrodescendiente<sup>862</sup>.

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 forzado<sup>863</sup>. 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.

En consecuencia, si bien las aspersiones aéreas han sido suspendidas por el Consejo Nacional de Estupefacientes desde su sesión del 14 de mayo de 2015<sup>864</sup>, frente al anuncio realizado por el Ministro de Defensa en torno al

---

*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.*

<sup>860</sup> Diócesis de Quibdó. *Informe de Seguimiento al Auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Pág. 26.

<sup>861</sup> 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 falencias 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.

<sup>862</sup> Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Anexo 3. Pág. 179.

<sup>863</sup> Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Apartado 17.

<sup>864</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. *Cumplimiento del Auto 073 de 2014, Orden Décimo Quinta*. (28 de mayo de 2015).

reinicio de una nueva etapa de fumigaciones, ahora manuales, con glifosato<sup>865</sup>, 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 Nacional<sup>866</sup>, 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)<sup>867</sup>, 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 previa<sup>868</sup>; despojos y/o desalojos o<sup>869</sup>, porque una vez desarrollados, han afectado de manera directa el goce y uso de las tierras de las comunidades<sup>870</sup>, lo cual las

---

<sup>865</sup> <http://www.kienyke.com/politica/gobierno-se-echa-para-atras-y-anuncia-fumigaciones-con-glifosato/>.

<sup>866</sup> 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).

<sup>867</sup> Al efecto puede consultarse la sentencia T-550 de 2015. M.S. Myriam Ávila Roldán.

<sup>868</sup> 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-Majarí del Níspero, 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 Amazona, 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 prácticas 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.

<sup>869</sup> 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.

<sup>870</sup> 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 profusas 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 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*

está 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, 5<sup>871</sup>, 6, 9, 10 y 12<sup>872</sup>, 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 intraurbanos<sup>873</sup>. Esta situación, además, no dista del contexto que se ha reportado en el caso de la población afrodescendiente en el municipio de Tumaco<sup>874</sup>.

---

*negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos.* (17 de marzo de 2016). Págs. 18-22.

<sup>871</sup> 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”.

<sup>872</sup> 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.

<sup>873</sup> Human Rights Watch. *LA CRISIS EN BUENAVENTURA. Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el Pacífico.* (2014). Págs. 15-25.

<sup>874</sup> 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 en el Pacífico.* (2014) y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas.* (2013).

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.’”*.<sup>875</sup>

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 Quibdó<sup>876</sup>, 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”*<sup>877</sup>.

---

<sup>875</sup> 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.

<sup>876</sup> Diócesis de Quibdó. *Informe de seguimiento al auto 005 de 26 de enero de 2009*. (10/07/2015). Pág. 7.

<sup>877</sup> 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 redundan 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, 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

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 Nacional<sup>878</sup>. 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)<sup>879</sup>, 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 afrodescendientes<sup>880</sup>.

(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 víctimizantes, eventos recurrentes y una agudización de su crisis humanitaria.

Los registros de la Unidad para las Víctimas<sup>881</sup>, reportan un total de 2.991.309 personas desplazadas en el periodo 2004 – 2010. De este total, 317.162 son

---

Desplazamiento -CODHES-. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. (2013). Págs. 49-50.

<sup>878</sup> 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.

<sup>879</sup> 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”.

<sup>880</sup> Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, sentencia del 1° de julio de 2015. Pág. 30.

<sup>881</sup> Sin perjuicio de las cifras registradas por la Unidad para las Víctimas, es necesario advertir la persistencia de dificultades en materia a 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

afrodescendientes, lo que corresponde a un 10.43%<sup>882</sup>. 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”*<sup>883</sup>.

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 estratégicos<sup>884</sup>. Precisamente, dentro de los 22 municipios en que se han presentado emergencias recurrentes, en 11 de ellos existen territorios 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.

<sup>882</sup> 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.

<sup>883</sup> Defensoría del Pueblo. *Remisión Información Defensorial Seguimiento Autos Étnicos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004*. (13/10/2016). Pág. 5.

<sup>884</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 204-209.

y ancestrales o su población es predominantemente afrodescendiente<sup>885</sup>. Mientras que, en 6 de los 10 municipios más expulsivos entre 2014-2015, existe al menos un territorio colectivo o ancestral<sup>886</sup>.

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-desmovilización<sup>887</sup>; dinámicas de control territorial por parte de aquellos<sup>888</sup>; incremento del accionar de los grupos armados ilegales<sup>889</sup>; conflictos entre dichos grupos; restricciones a la movilidad de las comunidades como consecuencia de los enfrentamientos<sup>890</sup>; bombardeos de la fuerza pública<sup>891</sup> e; infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>892</sup>.

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 Baudó<sup>893</sup>, Alto Baudó<sup>894</sup>, Bojayá<sup>895</sup>, Medio Atrato<sup>896</sup>,

---

<sup>885</sup> 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.

<sup>886</sup> 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.

<sup>887</sup> IR-002-16; IR-005-16 e; IR-017-16

<sup>888</sup> IR-002-16.

<sup>889</sup> IR-015-16; IR-020-16; IR-025-16 e; IR-026-16.

<sup>890</sup> IR-017-16.

<sup>891</sup> IR-017-16.

<sup>892</sup> IR-017-16.

<sup>893</sup> 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.

<sup>894</sup> 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, Anparradó, Peña Azul, Boca de León, Cocalito, Batatal, Puerto Misael y Las Delicias han tenido problemas de restricciones en su movilidad.

<sup>895</sup> 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.

<sup>896</sup> 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 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

Itsmina<sup>897</sup>, Litoral del San Juan<sup>898</sup>, Riosucio<sup>899</sup>, Carmen de Atrato<sup>900</sup>, Bagadó, Lloró<sup>901</sup>, Unguía, Acandí<sup>902</sup>, Nóvita, Río Iró, Medio San Juan, Sipí<sup>903</sup>, Quibdó<sup>904</sup>, Juradó, Bahía Solano, Nuquí<sup>905</sup> (Chocó), Florida, Pradera<sup>906</sup>, Cali

---

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.

<sup>897</sup> 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.

<sup>898</sup> 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.

<sup>899</sup> 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.

<sup>900</sup> 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.

<sup>901</sup> 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.

<sup>902</sup> 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).

<sup>903</sup> 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.

<sup>904</sup> 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

<sup>907</sup>, Buenaventura<sup>908</sup> (Valle del Cauca), Miranda<sup>909</sup>, Suárez, Morales<sup>910</sup>, López de Micay<sup>911</sup>, Guapi<sup>912</sup>, Timbiquí<sup>913</sup> (Cauca), Vigía del Fuerte<sup>914</sup>, Apartadó<sup>915</sup>, Turbo<sup>916</sup>, Carepa<sup>917</sup> (Antioquia), Arjona, Turbaco y Cartagena<sup>918</sup> (Bolívar).

---

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.

<sup>905</sup> 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 Riscuales 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.

<sup>906</sup> 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.

<sup>907</sup> 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 (Pízamos 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.

<sup>908</sup> 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.

<sup>909</sup> 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.

<sup>910</sup> 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.

<sup>911</sup> 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.

<sup>912</sup> 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.

<sup>913</sup> 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 posdemocratización 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 recaló 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.

<sup>914</sup> 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 Murrí, Vuelta Cortada, La Loma de Murrí, 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.

<sup>915</sup> 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 Mandarinos, 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

## *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.

---

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.

<sup>916</sup> 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-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.

<sup>917</sup> 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.

<sup>918</sup> 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.

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.

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 institucional<sup>919</sup> ni la asignación de recursos suficientes<sup>920</sup> para avanzar de manera continua y progresiva en la definición de la situación jurídica de las solicitudes de formalización de territorios étnicos<sup>921</sup>. 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*

---

<sup>919</sup> 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.

<sup>920</sup> 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.

<sup>921</sup> “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).

*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*<sup>922</sup>.

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

Sin perjuicio de lo anterior, tanto la CSMDL como AFRODES<sup>923</sup>, 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*<sup>924</sup>.

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 otras<sup>925</sup>. 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 comunidades<sup>926</sup>.

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 variables<sup>927</sup>.

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

---

<sup>922</sup> CSMDL. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 30-31.

<sup>923</sup> INDEPAZ. *Revista punto de encuentro*. Edición 67. (Mayo de 2014). Págs. 14-16.

<sup>924</sup> CSMDL. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Págs. 32-37.

<sup>925</sup> Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia*. (abril de 2015). Pág. 47.

<sup>926</sup> INDEPAZ. *Revista punto de encuentro*. Edición 67. (Mayo de 2014). Pág. 16.

<sup>927</sup> 2012 (12 Titulación-TI), 2013 (0 TI), 2014 (7 TI), 2015 (7 TI).

129 solicitudes<sup>928</sup>. 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 departamentos<sup>929</sup>. Estos procesos, de acuerdo con dichas comisiones, superan incluso los 5 años sin una respuesta efectiva por parte de la administración<sup>930</sup>.

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*”<sup>931</sup>. 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 territorios<sup>932</sup>.

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 estancamiento<sup>933</sup>.

(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

---

<sup>928</sup> 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.

<sup>929</sup> CSMDL. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 27.

<sup>930</sup> 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).

<sup>931</sup> CSMDL. *4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos*. (2016). Pág. 26.

<sup>932</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe de respuesta al auto 359 de 2015*. (2015). Pág. 40.

<sup>933</sup> Contraloría General de la República. *Informe de seguimiento auto 359 de 2015*. (2015). Pág. 15.

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 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 tierras<sup>934</sup>, 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 República<sup>935</sup> y la Procuraduría General de la Nación<sup>936</sup> 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 correspondientes<sup>937</sup>. Adicionalmente, a pesar de existir solicitudes con más de 5 años de antigüedad,

---

<sup>934</sup> 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.

<sup>935</sup> 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.

<sup>936</sup> 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.

<sup>937</sup> 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.

tan sólo 13 casos cuentan con anotación en el folio de matrícula<sup>938</sup>, 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).

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 2015<sup>939</sup>. 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 realiza<sup>940</sup>.

En torno a esta problemática, la Defensoría ha denunciado un desconocimiento sistemático por parte del Gobierno Nacional a sus denuncias y reportes de riesgo<sup>941</sup>. 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”*<sup>942</sup>. 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 Micay<sup>943</sup>, Guapi y Timbiquí)<sup>944</sup>.

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;<sup>945</sup> los resultados parciales del trámite de restitución respecto del alto número de solicitudes, como lo han

---

<sup>938</sup> Unidad para las Víctimas. *“Informe de respuesta al auto 359 de 2015”*. (17/09/2015). Pág. 40.

<sup>939</sup> Auto 359 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Órdenes 1, 5 y 10.

<sup>940</sup> Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. *Respuesta a Auto 359 de 2014. Oficio N° A-2773/2015*. (16/09/2015). Pág. 2.

<sup>941</sup> 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.

<sup>942</sup> Defensoría del Pueblo. *Respuesta Auto 359 de 2015 (20/08/2015)*. (17/09/2015). Págs. 41-42.

<sup>943</sup> Informe de Riesgo 017-10 e Informe de Riesgo de Inminencia 011-13.

<sup>944</sup> 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.

<sup>945</sup> 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.

indicado los Órganos de Control y la sociedad civil;<sup>946</sup> la demora en la 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;<sup>947</sup> 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;<sup>948</sup>. 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”*<sup>949</sup>. 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.

---

<sup>946</sup> 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 Renacer Negro, en Cauca. Unidad para la Restitución de Tierras. *Informe de Gestión del año 2015*. (enero de 2016). Págs. 24-38.

<sup>947</sup> 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.

<sup>948</sup> 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.

<sup>949</sup> Auto 373 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

Aunque la Corte Constitucional valora positivamente la reciente emisión de resoluciones de protección por parte del Ministerio del Interior,<sup>950</sup> 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,<sup>951</sup> la falta de articulación con el proceso de restitución fijado a partir del Decreto 4635 de 2011 (arts. 107 y subsiguientes) sigue sin garantizar el contenido señalado en el auto 005 de 2009.<sup>952</sup> 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”,<sup>953</sup> 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.<sup>954</sup> 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.<sup>955</sup>

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,<sup>956</sup> sin adoptar –en virtud de su

---

<sup>950</sup> 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.

<sup>951</sup> Ministerio del Interior, *Informe auto 073 de 2014*, pág. 4.

<sup>952</sup> CGR, *Informe auto 094 de 2015*, pág.8 // PGN, *Informe auto 094 de 2015*, pág. 5 // INCODER, *Informe auto 026 de 2013*, pág. 34.

<sup>952</sup> PGN, *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia*, pág. 76.

<sup>952</sup> Contraloría General de la República, *Informe auto 359 de 2015*, Octubre 2015, págs. 13-15.

<sup>953</sup> Auto 073 de 2014 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>954</sup> 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.

<sup>955</sup> 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.

<sup>956</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe auto 438 de 2016*. (04/102016). Pág. 70.

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).<sup>957</sup>

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, respectivamente<sup>958</sup>.

*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 riesgo<sup>959</sup>. 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 anteriores<sup>960</sup>.

<sup>957</sup> 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.

<sup>958</sup> CSMDL. 4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Pág. 22.

<sup>959</sup> 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).

<sup>960</sup>

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%

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 pacífica (que para este caso agrupa los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño) las cifras son significativamente menores<sup>961</sup>, 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 fija<sup>962</sup>.

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 subsidiado<sup>963</sup>. Reflejo de lo anterior, la región del pacífico reporta una tasa de mortalidad infantil casi del doble al promedio nacional<sup>964</sup>. Del mismo modo, la exclusión social que enfrenta la población afrocolombiana, se hace tangible en materias como educación, vivienda<sup>965</sup> y necesidades básicas

Sistema de Seguridad Social en Salud	Contributivo	45,2%	14,4%	41,2%	13,8%
	Subsidiado	54,6%	84,8%	58,6%	86,1%

<sup>961</sup> 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.

<sup>962</sup> 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>

<sup>963</sup> 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>

<sup>964</sup> 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>.

<sup>965</sup> 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*

insatisfechas, donde incluso el departamento del Chocó, cuya población es mayoritariamente afrodescendiente, presenta el mayor porcentaje a nivel nacional con un 79,19% de NBI<sup>966</sup>.

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 rurales<sup>967</sup>. 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*”<sup>968</sup>. En tal sentido, si bien es importante resaltar los esfuerzos

---

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.

<sup>966</sup> 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, Necocli, La Pintada y Vigía del Fuerte con índices de 75,86%, 7,67%, 15,43%, 77,80, 32,83 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.

<sup>967</sup> 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.

<sup>968</sup> Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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 afrodescendiente<sup>969</sup>, esta Sala no observa cambios o avances significativos en las condiciones de vida que afrontan estos pueblos, menos aún de la población que ha sido desplazada<sup>970</sup>. 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 derechos<sup>971</sup>.

---

<sup>969</sup> 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.

<sup>970</sup> 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).

<sup>971</sup> 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 Pazcífico” 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.