

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004 Magistrada Presidenta: Gloria Stella Ortiz Delgado

AUTO 266 de 2017

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:
Dra. 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 República¹ y debatidas en el marco de la audiencia pública celebrada el 14

¹ 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.

septiembre de 2015; y en otros casos, cuando esa medición no era posible 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 2015² 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”*³.

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 mediciones⁴. 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 cual pudo haber invisibilizado sus carencias particulares”*. En tercer lugar, estas mediciones fueron *“realizadas únicamente en cascos urbanos, dejando por fuera a la*

² 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).

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

⁴ 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).

población desplazada que se encuentra viviendo en zonas rurales del país”, tales como la población en sus territorios colectivos o ancestrales⁵. 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*”⁶.

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*”⁷. A pesar de ello, y de las diferentes órdenes dictadas por esta Corporación para superar este vacío⁸, 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 requiera⁹.

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 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

⁵ 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.

⁶ Auto 373 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Consideración 1.3.

⁷ Sentencia T-025 de 2004. Fundamento jurídico 6.3.1.

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

⁹ 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.

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 indicadores¹⁰, 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 Nacional¹¹, 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”*¹².

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*.

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 componentes¹³, avances importantes en

¹⁰ 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.

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

¹² Autos 218 de 2006, 233 de 2007 y 115 A de 2012.

¹³ 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.

otros¹⁴, 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”¹⁵. 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 afrodescendientes¹⁶, 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 constitucional¹⁷, 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.

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

¹⁴ 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.

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

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

¹⁷ 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).

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 pública¹⁸. 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*¹⁹. 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.

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 recurrentes²⁰. 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.

¹⁸ "(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.

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

²⁰ 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.

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 étnicas²¹.

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 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 intensidad²²; 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 desplazada²³, pues permite el acceso a la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación,

²¹ 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.

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

²³ 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.

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 movilidad²⁴. 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 generalizada²⁵. 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 Tempranas²⁶ y el Centro Nacional de Memoria Histórica²⁷, se constituyen 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

²⁴ 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”.

²⁵ 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.

²⁶ 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>.

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

elementos transversales en pueblos y comunidades de diferentes departamentos²⁸.

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

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,

²⁸ 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.

²⁹ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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 información³⁰ 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, 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

³⁰ 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.

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 destruirse³¹. 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 decisión³², 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 discriminación³³.

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 social³⁴; (ii) irrespeto a las autoridades tradicionales porque sus saberes pierden importancia para sobrevivir en los contextos urbanos³⁵; (iii) descomposición y dispersión de los pueblos indígenas ante la necesidad de integrarse como individuos³⁶; (iv) pérdida de los elementos identitarios en las generaciones más jóvenes, quienes se desenvuelven desde temprana edad en estos contextos o nacieron con

³¹ 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.

³² Cfr. Anexo I, págs. 11 – 17.

³³ 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 hacía 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.

³⁴ 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.

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

³⁶ 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.

posterioridad al desplazamiento³⁷; (v) consumo de sustancias psicoactivas por parte de niños, niñas y adolescentes indígenas³⁸; (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 ancestrales³⁹; 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 alimentarias⁴⁰.

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 autoridades públicas; y del otro lado, por la situación de inseguridad que persiste en los territorios⁴¹.

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 Pueblo⁴² y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁴³, presentaron información actualizada sobre la situación de numerosas comunidades en las que se advierte la existencia de riesgos recurrentes, que

³⁷ 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).

³⁸ 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.

³⁹ 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).

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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).

⁴² 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. *Balance 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).

⁴³ 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.

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 socioeconómica⁴⁴.

Las situaciones de riesgo y las afectaciones de estas comunidades estuvieron relacionadas con las siguientes circunstancias en sus territorios⁴⁵: (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 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 local⁴⁶.

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

⁴⁴ Ej. Los pueblos Wayuu (Alta Guajira), Sikuni (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 (Leguízamo 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, Sikuni, 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, Itsmiña, Riosucio y Bagadó-Chocó).

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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 el 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.

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 interna⁴⁷. Estas situaciones, se han presentado en comunidades de los departamentos del Bolívar, Cauca, Chocó, Valle del Cauca y Nariño.⁴⁸

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”⁴⁹. 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.

⁴⁷ 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 Caucana 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).

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Auto 005 de 2009. Párrafos 96- 100. M.P. Manuel José Cepeda.

comunidades de Guapi, Timbiquí y López de Micay en ciudades como Cali, Popayán y Buenaventura o población afrodescendiente desplazada en Soacha)⁵⁰.

Ahora, si bien estas situaciones surgen como consecuencia de la indebida atención en los lugares de llegada⁵¹ 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*)⁵² 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*”⁵³.

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 exacerban 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 afrodescendiente⁵⁴.

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

⁵⁰ 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 Caucana Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*. (Abril de 2014). Pág. 86.

⁵¹ 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.

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

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

⁵⁴ 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 Caucana Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay*, (Abril de 2014).

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 miseria⁵⁵.

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 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*”⁵⁶.

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 vida⁵⁷. Al contrario, esta

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Auto 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵⁷ 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.

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 constitucionales⁵⁸. 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 anterioridad⁵⁹.

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 cultural⁶⁰. 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 costumbres⁶¹. 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

⁵⁸ Defensoría del Pueblo. *Informe auto 058 de 2013*. Mayo de 2014.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ En el examen de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2009 “*Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política*”, la Corte puntualizó en el contenido y alcance del derecho a la identidad cultural, estableciendo prerrogativas como las siguientes: “[...] (iii) *preservar, practicar, difundir y reforzar otros valores y tradiciones sociales, culturales, religiosas y espirituales, así como sus instituciones políticas, jurídicas, sociales, culturales, etc.* [...] (v) *no ser objeto de asimilaciones forzadas;* [...] (ix) *revitalizar, fomentar y transmitir a las generaciones presentes y futuras sus historias, tradiciones orales, filosofía, literatura, sistema de escritura y otras manifestaciones culturales;* [...] (xii) *seguir un modo de vida según su cosmovisión y relación con los recursos naturales;* (xiii) *preservar y desarrollar su modos de producción y formas económicas tradicionales [...]*”. Sentencia C-882 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁶¹ Sentencia T-425 de 2014 (M.P. Andrés Mutis Vanegas)

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 adecuada⁶².

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 aseguren su protección, atención humanitaria y estabilización socio-económica y cultural⁶³.

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 II⁶⁴ 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

⁶² 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).

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

⁶⁴ Cfr. Anexo I, págs. 25-36 y Anexo II, págs. 28-36.

indígenas⁶⁵ y a las comunidades negras⁶⁶, al igual que el cumplimiento efectivo a las órdenes dictadas por este tribunal⁶⁷ y el nivel de implementación de determinados programas gubernamentales⁶⁸.

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 costumbres⁶⁹. 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 población⁷⁰.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ 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. *Balace 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.

⁶⁹ 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

⁷⁰ 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.

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, fragmentada⁷¹ y, de la otra, de corte asistencialista⁷², lo cual incentiva la ocurrencia de conflictos *intra e inter* étnicos.

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 2016⁷³. 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

⁷¹ 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.

⁷² 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.

⁷³ 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).

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 estatal⁷⁴. 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 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*”⁷⁵.

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 Tukano⁷⁶.

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 progresiva⁷⁷.

La información gubernamental, por su parte, evidenció que las acciones se reducen a: (i) procesos de declaración individual; (ii) identificación,

⁷⁴ Al efecto, ver: Anexo I, págs. 36-37.

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

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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.

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 una respuesta que articule las iniciativas para que la intervención sea integral.

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”⁷⁸, 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 Corporación⁷⁹. Más aún, si estas cifras se comparan con los reportes de los sistemas de información de la ONIC y CODHES⁸⁰, donde estos casos ascienden hasta 1.311 indígenas asesinados⁸¹.

⁷⁸ Auto 373 de 2016, fundamento jurídico 1.4.

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

⁸⁰ 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.

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

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 la entidad en el periodo 2004-2009⁸²; 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 colectivo⁸³.

De acuerdo con estas cifras, la Corte Constitucional ha observado un claro impacto en los procesos de participación y consulta de los pueblos indígenas,⁸⁴ el cual se acentúa frente aquellos pueblos que han sufrido emergencias recurrentes⁸⁵, 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 propio⁸⁶.

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

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

⁸⁴ Sikuaní, Kofán, Makaguán, Arhuaco, Hitnü, Inga, Nükak, Jiw, U'wa, Kankuamo, Siona, Eperara Siapidaara, Kokonuko, Camëntsá, Ette Ennaka, Arahuaco y Yupka.

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

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

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 Ennaka), son precisamente los que se encuentran en la primera etapa de la ruta metodológica⁸⁷, 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 Buenaventura⁸⁸ y Pedeguita Mancilla en Riosucio-Chocó⁸⁹). 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

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

Comunitarios (i.e. Chocó, Cauca y Nariño)⁹⁰. En este caso, a 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)⁹¹, 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 Baudó⁹² y Buenaventura⁹³). 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

⁹⁰ 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.

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

⁹² 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.

⁹³ 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.

consecuencia del abandono en que se encuentra esta población que ha permanecido en sus territorios⁹⁴.

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 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*”⁹⁵. 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 riesgo⁹⁶.

18.4. Sumado a lo anterior, de acuerdo con el análisis de una serie de casos documentados por la Defensoría del Pueblo⁹⁷, 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.

⁹⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo de Inminencia 017-16*. Pág. 4.

⁹⁵ Auto 073 de 2014. Consideración 19.

⁹⁶ Auto 073 de 2014. Consideración 19.

⁹⁷ 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.

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 Nacional⁹⁸, falta articulación de las instituciones antes de reunirse con las comunidades y falencias en materia presupuestal⁹⁹, 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 cultural¹⁰⁰. 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 autonomía¹⁰¹ 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

⁹⁸ 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*".

⁹⁹ 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.

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

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

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 2004¹⁰². 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 contratistas¹⁰³ y la consecuente falta de continuidad en los procesos, como factores que inciden en los fuertes retrasos evidenciados en el cumplimiento de las órdenes¹⁰⁴.

En torno al presupuesto, el Gobierno Nacional reconoce la falta de asignaciones específicas y suficientes para asegurar la realización de dichos espacios participativos¹⁰⁵. Sin embargo, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, las autoridades administrativas continúan sin hacer lo suficiente por remediar esta situación¹⁰⁶. 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*”¹⁰⁷, dado que el Gobierno no cuenta con un plan financiero que responda a las necesidades planteadas¹⁰⁸.

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

¹⁰² “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.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Ídem.

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 las comunidades se restrinja y su incidencia se reduzca¹⁰⁹, 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 cabo¹¹⁰.

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 descoordinación¹¹¹. 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 2009¹¹². 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

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ 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.

¹¹² 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.

que para la Sala, algunas medidas no tienen garantías suficientes para su cumplimiento¹¹³.

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 étnicos¹¹⁴. 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 espacios¹¹⁵.

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*”¹¹⁶, 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–¹¹⁷, 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.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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).

¹¹⁵ 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.

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

¹¹⁷ 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 Ecocultural 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 inconformidad¹¹⁸. 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 comunidades¹¹⁹.

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 1995,¹²⁰ 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 1993¹²¹–, pero su costo sobre los derechos, en concreto la autonomía, es muy alto

¹¹⁸ 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.

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

¹²⁰ “*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.

¹²¹ Preámbulo del Decreto 1745 de 1995.

en razón de su vulneración¹²². 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 afrodescendientes¹²³.

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 Corporación¹²⁴. En concreto, esta Corporación encuentra que el Gobierno Nacional conoce la situación, cuenta con marcos normativos específicos para la protección de las comunidades¹²⁵ y, a pesar de ello, omite de manera prolongada, cumplir con sus obligaciones¹²⁶, 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 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

¹²² Por ejemplo, para la Contraloría General de la República, “*la presentación del caso del Consejo Comunitario de Pedeguíta 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.

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

¹²⁴ “*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.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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 Comunales 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.

inconstitucional por parte de las entidades se configura, al exponer a las comunidades a barreas 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 materia¹²⁷. 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 poseídos¹²⁸. Dicho de otro modo, este aspecto involucra los resultados estatales en materia de titulación de los territorios étnicos¹²⁹. 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*”¹³⁰ y, de otro lado, “[*la tramitación oportuna de*] *las solicitudes de titulación colectiva elevadas por los pueblos indígenas y*

¹²⁷ 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.

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

¹²⁹ 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).

¹³⁰ 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 ocupados y/o poseídos tradicionalmente. (Sentencias T-188 de 1993 y T-693 de 2011, T-955 de 2003 y T-764 de 2015).

tribales”¹³¹. 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 étnica¹³². 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*”¹³³.

En consecuencia, y sin perjuicio de los riesgos identificados en el auto 005 de 2009¹³⁴, 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 desarrollo de proyectos económicos inconsultos¹³⁵. 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

¹³¹ *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).

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

¹³³ 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.

¹³⁴ Auto 005 de 2009. Fundamento jurídico 93.

¹³⁵ 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.

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 recientes¹³⁶.

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 representantes¹³⁷. 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 ilícitas¹³⁸.

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 empresarial¹³⁹; se ejerce una influencia indebida “*no sólo sobre las autoridades locales y nacionales, sino sobre algunos representantes de grupos*

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

¹³⁷ 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. // 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 Cocomanguia, 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

¹³⁸ 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.

¹³⁹ ONIC. *Informe anual 2013*, pág. 17.

étnicos”¹⁴⁰; y tales actividades se realizan en predios donde se prevé restituir las tierras¹⁴¹.

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 naturales¹⁴². 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 impidían 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 fijados¹⁴³, así como (2) en ciertos casos señalados por esta Corporación, alcanzar el consentimiento previo, libre e informado¹⁴⁴; (3) aplicar el principio de precaución para la conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud de la población¹⁴⁵; y (4) asegurar que las restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y afrocolombianos, no implique una denegación de su supervivencia física y cultural¹⁴⁶.

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

¹⁴¹ 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).

¹⁴² 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).

¹⁴³ Auto 073 de 2014. Fundamento jurídico V.C.1.

¹⁴⁴ Auto 073 de 2014. Fundamento jurídico V.C.2.

¹⁴⁵ Auto 073 de 2014. Fundamento jurídico V.C.3.

¹⁴⁶ 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*

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 territorios¹⁴⁷, 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 II¹⁴⁸ de la presente providencia:

a) Plantación, transformación, transporte y expansión de cultivos de uso ilícito en territorios indígenas¹⁴⁹ y afrocolombianos¹⁵⁰ ubicados en la región 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.

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.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ Cfr. Anexo I, págs. 51-55 y Anexo II, págs. 61-75.

¹⁴⁹ 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).

¹⁵⁰ 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. 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.

b) Actividades de exploración y explotación legal e ilegal de recursos naturales no renovables en territorios indígenas¹⁵¹ y afrodescendientes¹⁵², 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 retorna¹⁵³. 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 sustento¹⁵⁴.

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 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 consecuencias¹⁵⁵.

¹⁵¹ 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).

¹⁵² 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.

¹⁵³ 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 Oficio A-3047/2015. Auto 394 de 2015*. (19/10/2015). Pág. 4.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ 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*

- 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 gases¹⁵⁶.
- e) Impactos territoriales, ambientales y comunitarios como consecuencia de la tala incontrolada de árboles¹⁵⁷. 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 alimentaria¹⁵⁸.
- 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 territorios étnicos y la falta de respuesta gubernamental a las mismas, es una situación que abiertamente potencia el desplazamiento forzado¹⁵⁹.

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.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ *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.

¹⁵⁹ En comunidades afrodescendientes se han comunicado impactos negativos por (i) la incursión de proyectos de gasoductos (Consejos Comunitarios Ma-Majarí del Níspero, 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.

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 Córdoba¹⁶⁰.

Es más, los numerosos hechos reportados, señalados en los Anexos I y II¹⁶¹ 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*”¹⁶². El 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 delictivamente¹⁶³.

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 Caméntsá y Kokonuko en respuesta al auto 145 de 2013.

¹⁶⁰ 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).

¹⁶¹ *Cfr.* Anexo I, págs. 58-65 y Anexo II, págs. 75-81.

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

¹⁶³ 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).

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 proferieron los autos 004 y 005 de 2009¹⁶⁴. 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 ilícitas¹⁶⁵.

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 afrodescendientes¹⁶⁶, 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

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ 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 Dovidá, 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.

¹⁶⁶ 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.

colectivos, ya sea por su posición militar estratégica o por intereses de economía ilegal e incluso legal¹⁶⁷.

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 desplazamiento¹⁶⁸. 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, 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 territorios¹⁶⁹.

¹⁶⁷ 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, Sikuni, Nükak, Jiw, Wiwa, Zenú y Wayuu. Ver: *Informes de seguimiento de los pueblos y comunidades indígenas al auto 145 de 2013.*

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

¹⁶⁹ 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).

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)¹⁷⁰, Sikuaní y Piapoco (Meta, Guainía y Vichada)¹⁷¹, Wounaan (Chocó)¹⁷², Zenú (Antioquia y Córdoba)¹⁷³, Awá (Nariño)¹⁷⁴, Embera Chamí (Risaralda)¹⁷⁵, Kofán, Awá y Siona (Putumayo)¹⁷⁶, Embera Katío (Antioquia y Córdoba)¹⁷⁷, Hitnü, Makaguán, Sikuaní y U'wa (Arauca)¹⁷⁸, Wipijiwi (Casanare)¹⁷⁹, Eperara Siapidara (Cauca)¹⁸⁰, y Nükak (Guaviare)¹⁸¹. Así como sobre comunidades afrocolombianas ubicadas en Medio Baudó, Alto Baudó, Bojayá¹⁸², Medio Atrato, Itsmina, Litoral del San Juan¹⁸³, Riosucio, Carmen de Atrato¹⁸⁴, Bagadó, Lloró, Unguía, Acandí¹⁸⁵, Nóvita, Río Iró, Medio San Juan, Sipí¹⁸⁶, Quibdó¹⁸⁷, Juradó, Bahía Solano, Nuquí¹⁸⁸ (Chocó), Florida, Pradera, (Valle del Cauca), Miranda¹⁸⁹, Suárez, Morales¹⁹⁰, López de Micay¹⁹¹, Guapi, Timbiquí (Cauca), Vigía del Fuerte, Apartadó, Turbo¹⁹², Carepa (Antioquia), Arjona, y Turbaco¹⁹³ (Bolívar).

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

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

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

¹⁷³ 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.*

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

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

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

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

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

¹⁷⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo Inminente No. 003-2016.*

¹⁸⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 017-2010.*

¹⁸¹ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 012-2012.*

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

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

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

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

¹⁸⁶ 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.*

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

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

¹⁸⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 010-2012.*

¹⁹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo No. 001-2012.*

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

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

¹⁹³ Defensoría del Pueblo. *Nota de Seguimiento No. 033-2010.*

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 institucional¹⁹⁴ ni con la asignación de recursos necesarios¹⁹⁵ 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 conflicto armado y la violencia generalizada. Asimismo, estos factores de riesgo fueron constatados por la Corte Constitucional en sentencias T-680 de 2012¹⁹⁶ y T-601 de 2016¹⁹⁷.

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

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁹⁷ M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado.

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 territorios¹⁹⁸. 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 Tierras¹⁹⁹. 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 afrodescendientes²⁰⁰. 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 constitucionalmente²⁰¹.

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 generalizada²⁰². Al igual que una reiterada inobservancia de los compromisos asumidos por la entidad o los casos de

¹⁹⁸ 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.

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

²⁰⁰ *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).

²⁰¹ 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 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.

²⁰² 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.

inseguridad territorial advertidos en el marco del Sistema de Alertas Tempranas²⁰³.

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 decreto²⁰⁴. 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 colectivos²⁰⁵. En el marco de la ruta étnica de protección se observa 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 territorios²⁰⁶. 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 estancamiento²⁰⁷.

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

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

²⁰⁴ INCODER. *Informe de respuesta al auto 026 de 2013*. Pág.34.

²⁰⁵ 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*. (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.

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

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

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 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 demandas²⁰⁸; (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 solicitudes²⁰⁹; (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 casos²¹⁰; y (iv) la intervención desarticulada entre la

²⁰⁸ 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.

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ 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.

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, respectivamente²¹¹.

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)²¹². 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*”²¹³.

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 meta²¹⁴.

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

²¹¹ 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).

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

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

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

visto un direccionamiento de recursos y esfuerzos institucionales para fortalecerla y garantizar su aplicación progresiva²¹⁵.

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”*²¹⁶.

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 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 Interior²¹⁷, 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 INCODER²¹⁸, 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 2009²¹⁹. 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”*²²⁰ como lo ordenó la Corte,

²¹⁵ En la actualidad estas medidas favorecen tan sólo a 11 comunidades: Sikuni (Resguardo de Caño Ovejas); Embera Katío (Resguardo Alto Andagueda); Yupka (Resguardo Menkue-Misaya y La Pista, y Iroka); Saliba, Sikuni y Amorúa (Resguardo Kanalitojo), Jiw (Resguardos la Fuga, Barrancón y la María); Awá (Zona Telembí-Planadas, Pipalta, Tortugaña, Tronquería, Ñambí); Saliba, Sikuni, 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.

²¹⁶ Auto 373 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

²¹⁷ 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.

²¹⁸ Ministerio del Interior, *Informe auto 073 de 2014*, pág. 4.

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

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

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

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

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 Corporación²²¹. 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 marcha²²².

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 medida²²³, 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)²²⁴.

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, respectivamente²²⁵.

27. En consecuencia, esta Sala Especial considera necesario continuar con el seguimiento que adelanta, en la medida en que se presentan algunas fallas que

²²¹ 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.

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

²²³ UARIV, *Informe auto 438 de 2016*, pág. 70.

²²⁴ 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.

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

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 2011²²⁶, que han consagrado temas como el componente étnico de los registros de víctimas y tierras despojadas o abandonadas forzosamente²²⁷. No obstante, tal como quedó expuesto en el auto 438 de 2016²²⁸, en la implementación de los contenidos de las normas 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 destacadas²²⁹.

A pesar que existe una mayor articulación entre el Ministerio Público, encargado de la recepción de la declaración, y la Unidad para las Víctimas²³⁰, 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

²²⁶ 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.

²²⁷ 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.

²²⁸ 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.

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

²³⁰ 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).

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 registro²³¹.

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 comunidades no se articulan entre sí y, por tanto, no son interoperables²³². 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 presentó²³³. 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 Víctimas²³⁴, 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

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

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

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

²³⁴ 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).

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 implementación²³⁵.

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 sectores²³⁶. No obstante los esfuerzos del Gobierno Nacional²³⁷ 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 2011²³⁸. 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

²³⁵ 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 servicie” 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 Vivanto, 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).

²³⁶ 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.

²³⁷ 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).

²³⁸ Artículo 156 del Decreto 4633 y 120 del Decreto 4635 de 2011.

esta manera la integralidad del registro y la caracterización y, por lo tanto, del diagnóstico del daño²³⁹.

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.

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 víctimas²⁴⁰. 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 reciben hasta que se notifica la decisión²⁴¹. 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 fecha²⁴². 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 2016²⁴³ 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

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

²⁴⁰ 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*”.

²⁴¹ 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).

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

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

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 pronunciamientos²⁴⁴.

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.

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

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 atiende 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 Corporación²⁴⁵. 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

²⁴⁵ 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.

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 jurisprudencialmente²⁴⁶, 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 Constitucional²⁴⁷, 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

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

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

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 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.)