



La justicia
es de todos

Minjusticia



**DOCUMENTO CON LAS
PRINCIPALES DECISIONES
JURISPRUDENCIALES
DICTADAS EN EL MARCO DE
LA SENTENCIA T-025 DE 2004,
DESARROLLADAS EN FAVOR DE LAS
COMUNIDADES ÉTNICAS**

Gobierno de Colombia

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Javier Augusto Sarmiento Olarte
Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Any Lorena Váquiro Benítez
Directora de Justicia Transicional

Ángela Marcela Rodríguez
Apoyo operativo

Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD

Soraya Osorio
Directora Regional para Suramérica

Luz Cristina Pinzón Cañón
Directora de Desarrollo para Suramérica

Alfonso García Calderón
Director de Desarrollo Territorial y Gobernabilidad

Maritza Coronel Durán
Gerente de Convenios

Leonor Patricia Luna P.
Revisión técnica

Diana Patricia Gómez Arbeláez
Coordinadora de Proyecto

Angélica Mican Piñeros
Gerente de Comunicaciones

Sandra Aguja Zamora
Coordinadora de Gestión del Conocimiento

Camila Ortiz Cruz
Consultora de Comunicaciones

Ana Milena Gonzalez
Redacción de contenido

Wilmer Camilo Pulido Aguirre
Diseño y diagramación



TABLA DE CONTENIDO

1. CONCEPTOS BÁSICOS	6
2. SUJETOS DE PROTECCIÓN DEL ENFOQUE ÉTNICO	9
3. MARCO NORMATIVO DEL ENFOQUE ÉTNICO	13
4. ENFOQUE ÉTNICO E INTERSECCIONALIDAD	14
5. ENFOQUE PARA PUEBLOS INDÍGENAS	16
5.1. Auto 004 de 2009	16
5.1.1. Panorama al momento de la emisión del auto	16
5.1.2. Riesgos identificados	17
5.1.3. Acciones adoptadas	20
5.1.4. Riesgos identificados frente a los cuales no se observan acciones	20
5.1.5. Órdenes relevantes de la Corte Constitucional	20
5.2. Ley 1448 de 2011, Decreto-ley 4633 de 2011	22
5.3. Auto 266 de 2017	28
5.3.1. Panorama general	28
5.3.2. Riesgos identificados	30
5.3.3. Acciones adoptadas	32
5.3.4. Riesgos identificados frente a los cuales no se observan acciones	33
5.3.5. Órdenes relevantes de la Corte Constitucional	34
5.4. Medidas de política pública implementadas por la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior	37
5.5. Medidas de política pública implementadas para la garantía del derecho a la justicia	39
5.6. Conclusión	41

6. ENFOQUE PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS	42
6.1. Auto 005 de 2009.....	42
6.1.1. Panorama al momento de la emisión del auto	42
6.1.2. Riesgos identificados.....	46
6.1.3. Acciones adoptadas	50
6.1.4. Riesgos identificados frente a los cuales no se observan acciones.....	51
6.1.5. Órdenes relevantes de la Corte Constitucional	51
6.2. Ley 1448 de 2011, Decreto-ley 4635 de 2011 ..	53
6.3. Auto 266 de 2017.....	59
6.3.1. Panorama al momento de la emisión del auto	59
6.3.2. Riesgos identificados	60
6.3.3 Prácticas inconstitucionales en relación con las comunidades afrodescendientes.....	63
6.4. Medidas de política pública implementadas por la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior.....	65
6.5. Medidas de política pública hacia la garantía del derecho a la justicia.....	67
6.6. Conclusiones.....	68
7. ENFOQUE PARA PUEBLOS ROM Y GITANOS.....	70
7.1. Ley 1448 de 2011, Decreto Ley 4634 de 2011	71
7.2. Conclusiones	75
8. REPORTE DE MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO EN MATERIA DE JUSTICIA FRENTE A LAS COMUNIDADES ÉTNICAS.....	77

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

Comunidades Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

ECI Estado de cosas inconstitucional.

ECV Encuesta de calidad de vida.

IPS Instituciones Prestadoras de Salud

NARP Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

PIRC Plan Integral de Reparación Colectiva.

RUPD Registro Único de Población Desplazada.

RUV Registro Único de Víctimas

SNAIPD Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

UARIV Unidad para las Víctimas.





PRESENTACIÓN

El presente documento compila desde un enfoque étnico, colectivo y cultural los autos emitidos por la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-025, en particular los relacionados con las comunidades negras e indígenas.

Coherente con este propósito, esta guía recoge, analiza y extrae las principales consideraciones de la Corte Constitucional referidas en los **Autos 04/09** (indígenas), **05/09** (comunidades negras y **266/17** (comunidades negras e indígenas)), haciendo especial énfasis en las siguientes cuestiones: **i)** El panorama de la respectiva comunidad al momento de la emisión del auto; **ii)** Los riesgos identificados; **iii)** Las acciones adoptadas por el Estado colombiano; **iv)** Los riesgos frente a los cuales no se observan acciones, y **v)** Las órdenes más relevantes dictadas por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, por tener relación directa con la reparación del hecho victimizante de desplazamiento forzado, en particular frente a las comunidades étnicas, se compilan los **Decretos Ley 4633** (comunidades indígenas), **4634** (pueblo Rrom) y **4635 de 2011** (comunidades negras), todos expedidos por disposición de la Ley 1448 del mismo año.

Los autos y decretos objeto de estudio se abordan por orden cronológico y por grupo étnico bajo la siguiente estructura: **i)** Pueblos indígenas; **ii)** Comunidades negras, y **iii)** Pueblo Rrom. Advirtiendo que, frente al tercer grupo la Corte Constitucional no ha emitido auto específico.

A su vez, se incluyen las más recientes acciones adoptadas por la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho, específicamente frente a las comunidades negras e indígenas.

Con este ejercicio se espera, de una parte, contribuir a la visibilización de los factores de riesgos identificados por la Corte Constitucional frente a las comunidades étnicas en materia de desplazamiento y, de otra, fomentar las discusiones y reflexiones sobre los avances, retos y desafíos en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado hace más de 16 años sobre la situación de desplazamiento forzado.

1. CONCEPTOS BÁSICOS

Con el objetivo de contribuir a la contextualización y el entendimiento del presente documento se incluyen **11 conceptos claves**:

1	Autoridades propias	Estructuras administrativas de los consejos comunitarios y los representantes de las comunidades ante las instancias de interlocución con el Estado (Decreto 4635 de 2011).
2	Ayuda humanitaria	Medidas adoptadas con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, dependiendo de las necesidades que surjan por el hecho victimizante (Decreto 4635 de 2011).
3	Bloqueo constitucional	Situación causada 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" (Auto 266 de 2017).
4	Confinamiento	Modalidad de desplazamiento forzado interno en el que las comunidades continúan en una parte de su territorio, pero perdiendo la movilidad sobre el mismo y en algunos casos la autonomía para poder decidir sobre aspectos básicos de su vida social y cultural (Auto 005 de 2009).
5	Daño colectivo	Acción que viola los derechos y bienes de las comunidades como sujetos étnicos colectivos. También se produce un daño colectivo cuando se vulneran masiva y sistemáticamente los derechos individuales de los miembros de la colectividad. (Cfr. Decreto 4635 de 2011).
6	Discriminación múltiple	Es aquella situación en la que una persona puede experimentar discriminación por dos o más motivos, lo que hace que la discriminación sea compleja o agravada (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 6).
7	Discriminación interseccional	Se refiere a una situación en la que varios motivos operan e interactúan al mismo tiempo de forma que son inseparables y, de ese modo, exponen a las personas afectadas a tipos singulares de desventajas y discriminación.

8	Daño por discriminación racial	Daño generado como consecuencia de la exclusión y/o restricción histórica y actual a la que se ven sometida las personas en el ejercicio de sus derechos en razón a la pertenencia a una etnia. Su materialización puede involucrar la responsabilidad del Estado.
9	Enfoque diferencial	Es una herramienta cuyo propósito es garantizar la efectiva aplicación del principio de igualdad y no discriminación de manera real y efectiva. Se emplea como método de análisis y guía de acción ¹ . Esta herramienta entiende que si bien todas las personas son iguales ante la ley, esta les afecta de manera distinta en razón a su edad, género, identidad sexual, orientación sexual, pertenencia étnica, salud física o mental, o cualquier otra condición. Incluso por la suma de varias de ellas.
10	Estado de cosas inconstitucional	Declaratoria de la Corte Constitucional en la que se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales que afectan a una multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural.
11	Práctica inconstitucional	Se configura al exponer a las comunidades a barreras injustificadas para acceder a las medidas a que tienen derecho, no solo como desplazados, sino también como grupo étnico sujeto de especial protección constitucional, provocando un déficit de protección en clara contravía del marco legal, jurisprudencial y constitucional vigente en la materia (Auto 266 de 2017).

2. SUJETOS DE PROTECCIÓN DEL ENFOQUE ÉTNICO

De 9.113.500 de víctimas reconocidas en el RUV(28 de febrero 2021), 1'666.895 pertenecen a grupos étnicos.

En Colombia existen tres grupos étnicos reconocidos: **i)** Los pueblos indígenas; **ii)** Las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y **iii)** El pueblo Rrom o gitano. Frente a ellas es preciso implementar un enfoque diferencial, veamos:

1. ¿Quiénes son los pueblos indígenas?

Pueblos indígenas: grupos de ascendencia amerindia que mantienen vivas sus tradiciones lingüísticas y culturales, una fuerte relación con el territorio ancestral y la naturaleza, así como una organización social y política propia.

Respecto de esta población, se recuerda que de conformidad con el artículo 3 del Decreto Ley 4633 de 2011, "para los pueblos indígenas el territorio es víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra. Sin perjuicio de lo anterior, se entenderá que los titulares de derechos en el marco del presente decreto son los pueblos y las comunidades indígenas y sus integrantes individualmente considerados".

¹ Cfr. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos. Columna del representante. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>

Información estadística: “Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018, la población que se autorreconoce como indígena en el país es de 1’905.617”.

2. ¿Quiénes integran las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras?

Mediante el Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional sostuvo que **“la definición de los miembros de las comunidades afrodescendientes no puede fundarse exclusivamente en criterios como el ‘color’ de la piel o la ubicación de los miembros en un lugar específico del territorio”,** sino en: “i) **Un elemento ‘objetivo’,** a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y **ii) Un elemento “subjetivo»,** esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión”. (Negrilla fuera de texto)².

Sin perjuicio de lo anterior, las comunidades afrodescendientes se pueden diferenciar en: comunidad negra, comunidad raizal y comunidad palenquera; afrodescendiente y afrocolombianos son términos que recogen todas estas realidades.

1.1 Afrodescendientes: personas de ascendencia africana, independientemente de su origen nacional. El término fue institucionalizado en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Declaración y Programa de Acción de Durban, 2001).

1.2 Afrocolombiano: concepto de carácter eminentemente político, utilizado desde hace algunas décadas por los líderes de la comunidad negra con el fin de reivindicar o destacar su ancestría africana en Colombia.

En los últimos años el uso de este término se ha generalizado al punto de que se utiliza indiscriminadamente con la palabra negro, de acuerdo con el nivel de conciencia o la ubicación política o concepción histórica de quien la usa. A su vez, se ha erigido como una categoría integradora de las distintas expresiones étnicas de la afrodescendencia colombiana (UARIV, 2015)³.

1.3 Comunidad negra: es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos (Ley 70 de 1997, artículo 2, núm. 5).

1.4 Palenquero o comunidad negra de San Basilio de Palenque: ubicado en el municipio de Mahates, Bolívar. Cuenta con un dialecto propio producto de la mezcla de lenguas africanas con el castellano (UARIV, 2015).

² Ver, entre otras, las sentencias C-169 de 2001, MP Carlos Gaviria Díaz; T-586 de 2007, MP Nilson Pinilla Pinilla, y T-375 de 2006, MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

³ Disponible en: [ENFOQUE ÉTNICO](#).

1.5 Raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia: ubicados en el archipiélago de San Andrés y Providencia, cuentan con un dialecto propio y con prácticas culturales y religiosas cercanas a la cultura antillana y a la influencia anglosajona en la región Caribe (UARIV, 2015).

De conformidad con el Decreto 4635 de 2011, las comunidades negras tienen derecho a utilizar su propia lengua en todos los procedimientos para su atención, asistencia, reparación y restitución establecidos en el presente decreto.

Asimismo, deberán ser informados sobre los mecanismos y procedimientos para hacer efectivos sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, caso en el cual el Estado deberá proporcionar intérpretes reconocidos por el respectivo pueblo o comunidad para efectos de garantizar la aplicación del artículo 10 de la Constitución Política.

Información estadística: A partir de la ECV 2018 (que tiene cobertura departamental y cuenta con cerca de 287 mil personas encuestadas), "el DANE determinó que el volumen de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en 2018 fue de 4'671.160 personas, que corresponde al 9,34 % de la población total nacional".

La población que se autorreconoció como negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el CNPV para el mismo período fue de 2'982.224.

3. ¿Quiénes pertenecen al pueblo Rrom?

El pueblo Rrom o gitano: gitanos originarios de Europa y Asia con presencia histórica en el país. Hablan romaní y se organizan en kumpanias. Pese a que son esencialmente nómadas, se han hecho visibles en los principales centros urbanos del país.

Información estadística: "Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, la población que se autorreconoce como gitana o Rrom en el país es de 2.649".

El Estado está en la obligación de respetar y garantizar los derechos individuales y colectivos de todas las comunidades étnicas.

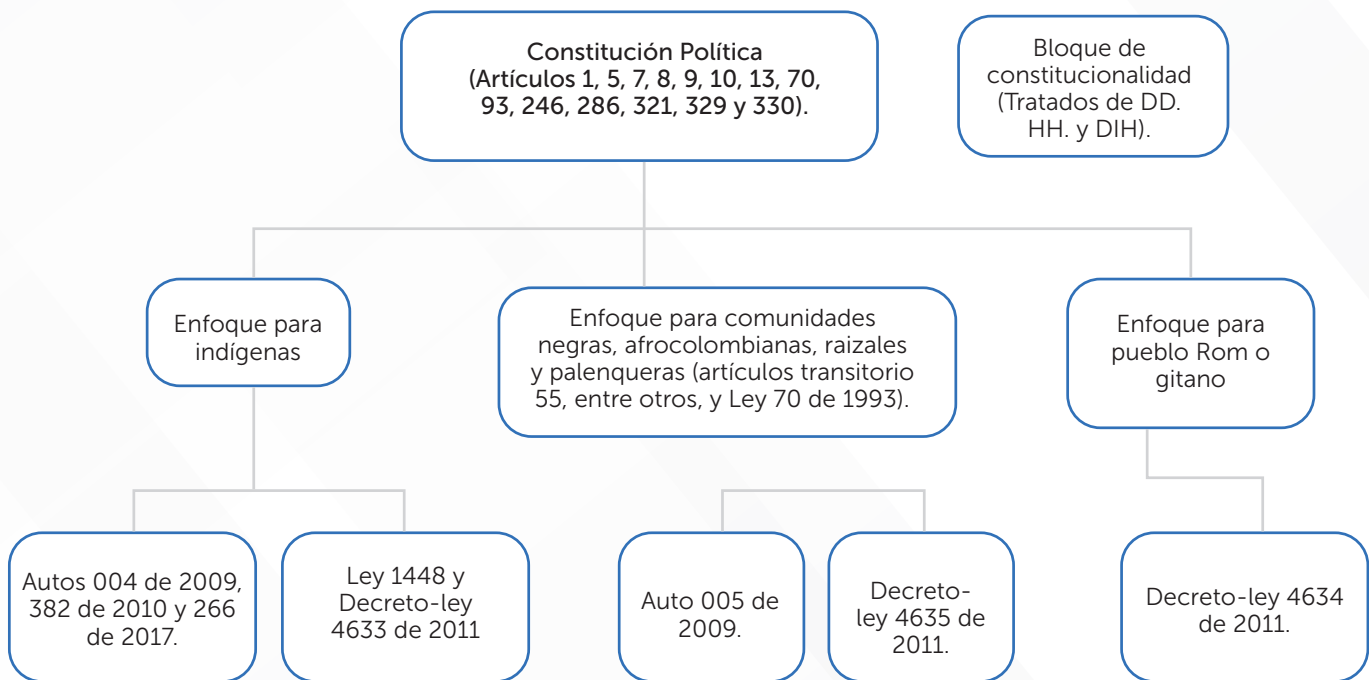
Dentro de los **derechos colectivos** se destacan los siguientes: el derecho a la identidad cultural, el derecho a la libre determinación, el derecho a la consulta previa, el derecho a la participación y el derecho a la propiedad colectiva o derecho al territorio.

Estos derechos se encuentran reconocidos por el Convenio 169 de la OIT y la Constitución Política, así como otros tratados internacionales relacionados más adelante.



3. MARCO NORMATIVO DEL ENFOQUE ÉTNICO

El enfoque étnico, reconocido en la Constitución Política y los tratados internacionales de los que Colombia forma parte, ha sido desarrollado principalmente en los siguientes instrumentos y decisiones judiciales:



En particular, en lo que respecta al bloque de constitucionalidad, se destacan los siguientes instrumentos internacionales:

Instrumentos internacionales
Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 2).
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 26).
Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1, 21 y 24).
Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.
Soft Law
Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas (principios 4 y 9).
Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas

4. ENFOQUE ÉTNICO E INTERSECCIONALIDAD

El enfoque diferencial étnico de derechos es una forma de análisis y una guía de principios para la adopción e implementación de la política pública con grupos étnicos en el ámbito de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado pertenecientes a una etnia⁴.

En otras palabras, es una herramienta cuyo propósito es garantizar la aplicación del principio de igualdad y no discriminación de manera real y efectiva respecto de las **comunidades étnicas**.

Por lo tanto, sirve como **método de análisis y guía de acción**⁵ en el estudio de los riesgos, violencias, necesidades y barreras que enfrentan las poblaciones étnicas en el acceso a la oferta estatal y, en general, a la igualdad de oportunidades.

Para una mejor materialización, ha de ser implementado desde una **óptica interseccional**. En este sentido lo estipula el artículo 11 del Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, veamos:

“Se reconoce que en el interior de las comunidades hay personas que debido a su orientación sexual, género, edad y discapacidad física, sensorial o psíquica deben recibir un tratamiento especial y preferencial que deberá tener en cuenta su especial necesidad de protección”.

De modo similar, el artículo 32 del mismo Decreto establece lo siguiente:

“Por el impacto desproporcionado que han producido las violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en las personas definidas por la Constitución Política y el derecho internacional como

4 Cfr. Valencia María del Pilar, 2014. Orientación a las víctimas del conflicto armado interno sobre la ruta integral para la atención, asistencia y reparación integral con enfoque diferencial (Decretos-ley 4633, 4634 y 4635, Manual para funcionarios públicos, Bogotá.

5 Cfr. En este sentido, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos. Columna del representante. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>.

sujetos de especial protección, en virtud de sus características particulares, su diversidad étnica, su ciclo vital, su género, su diversidad sexual y/o su condición de discapacidad, el Estado les dará prioridad en la prevención, atención, asistencia y reparación integral para garantizar la igualdad real y efectiva en las mismas condiciones que los demás grupos étnicos”.

En suma, corresponde a las entidades del Estado implementar un enfoque étnico que reconozca todas las características que pueda ostentar un individuo o colectivo, incluyendo un enfoque territorial.



5. ENFOQUE PARA PUEBLOS INDÍGENAS

¿En qué radica la naturaleza diferencial del impacto del desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas?

En que surte **impactos destructivos tanto sobre los derechos individuales de las personas pertenecientes a las etnias afectadas, como sobre los derechos colectivos de cada etnia a la autonomía, la identidad y el territorio.** Sumado a que cada grupo étnico en particular tiene sus propios patrones de desplazamiento forzado.

Así, los individuos y las comunidades indígenas en situación de desplazamiento tienen una mayor exposición a riesgos como: ser víctimas de violencia sexual, de caer en redes de comercios ilícitos, de verse obligados a la mendicidad, a la explotación y, especialmente, de ser sujetos de discriminación. Asimismo, las comunidades indígenas se ven expuestas, colectivamente, a la injerencia en su derecho a ejercer un gobierno propio, bajo los parámetros de la constitución.

Del mismo modo, son más vulnerables a experimentar problemas de alimentación y salud que afectan particularmente a las mujeres indígenas y a los menores de edad.

5.1. Auto 004 de 2009

La Corte Constitucional aborda de manera prioritaria el riesgo que considera tiene un mayor impacto en relación con los pueblos indígenas: el del exterminio de algunas comunidades.

Dicha aproximación la realiza desde el punto de vista cultural en razón al desplazamiento y la dispersión de sus miembros, así como desde el punto de vista físico, debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes.

5.1.1. Panorama al momento de la emisión del auto

- » La Corte Constitucional determinó que para 2009 no existía un censo fehaciente de las comunidades desplazadas.
- » Al menos 30 etnias estaban en riesgo de exterminio a causa del conflicto armado interno en Colombia.
- » Algunos grupos de individuos y comunidades indígenas tenían medidas de protección otorgadas por el Sistema Interamericano de DD. HH. -cautelares y provisionales- que habían resultado ineficaces.
- » Existía un incremento permanente del desplazamiento forzado indígena: de más de 5.100 personas en 2002, 4.602 en 2003, 7.901 en 2004, 23.700 en 2005, 5.487 en 2006, principalmente en Chocó, La Guajira, Nariño, Cauca y Huila (Cecoin, agosto de 2006).
- » Las mujeres indígenas corresponden al 3,7 % de las mujeres desplazadas inscritas en el RUPD (hoy RUV), de acuerdo con los datos presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado en su informe de febrero de 2008, basado en la Encuesta Nacional de Verificación.
- » Muchas comunidades indígenas se veían obligadas a volver a las mismas situaciones de riesgo inicial, sin acompañamiento estatal, porque los factores de fondo no se habían resuelto. De esta forma, las etnias se veían afectadas en forma cíclica y reiterativa por desplazamientos que obedecían a los mismos factores. Este era el caso de las comunidades embera-katío, embera dobidá, awá o wounaan al momento de la emisión del auto.

5.1.2. Riesgos identificados

La Corte Constitucional identificó los siguientes riesgos en cabeza de las comunidades indígenas:

- ***Alto riesgo de exterminio cultural o físico de algunos pueblos indígenas a causa del conflicto armado interno.***

Aun cuando los pueblos indígenas se han declarado autónomos y neutrales, el conflicto armado se ha introducido como un patrón bélico que ha victimizado a las comunidades, situación que se ha convertido en un peligro cierto e inminente para

su existencia. Al respecto, la Corte identificó los factores comunes en los que se pueden agrupar las afectaciones que padecen las comunidades indígenas. A saber, las siguientes:

1. Las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta:
 - Incursiones y presencia de grupos armados ilegales en territorios indígenas, en ocasiones seguidas por la militarización del territorio.
 - Confrontaciones armadas en territorios indígenas.
 - Ocupación de lugares sagrados por actores del conflicto.
 - Instalación de bases militares en territorios indígenas sin consulta previa.
 - Instalación de minas antipersonales y abandono de municiones sin explotar en territorios indígenas.
2. Los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y las comunidades indígenas, así como a sus miembros individuales, en el conflicto armado:
 - Señalamientos de los habitantes de las comunidades como miembros de grupos armados, que resultan en homicidios, amenazas y falsos positivos.
 - Asesinatos selectivos de líderes, autoridades tradicionales y miembros prominentes de las comunidades indígenas.
 - Amenazas, hostigamientos y persecuciones.
 - Confinamiento de familias y comunidades enteras.
 - Controles sobre la movilidad.
 - Irrespeto a las autoridades tradicionales indígenas.
 - Reclutamiento forzado de menores, jóvenes y miembros de la comunidad.
 - Apropiación y hurto de bienes de las comunidades.
 - Prostitución forzada, violencia sexual y enamoramiento de mujeres y jóvenes indígenas.
 - Homicidios, amenazas y hostigamiento a maestros, promotores de salud y defensores de derechos de los indígenas.
 - Ocupación temporal de bienes comunitarios.
 - Utilización de las comunidades como escudos humanos.
3. Los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas:
 - Despojo territorial.
 - Desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas en territorios indígenas.
 - Fumigaciones de cultivos ilícitos sin consulta previa.

A su vez, estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra.

- La pobreza y sus consecuencias.
 - La seguridad alimentaria y sus consecuencias.
 - Condiciones de salud deterioradas.
 - La invisibilidad preexistente por censos y estadísticas divergentes.
 - Debilitamiento étnico y social, y la aculturación prevaleciente.
- ***Afectación aguda y diferencial del desplazamiento forzado sobre los grupos indígenas.***

De acuerdo con la ONIC, las principales modalidades de desplazamiento indígena son: "a) Desplazamiento⁶ masivo hacia las cabeceras municipales cercanas o hacia las ciudades; b) Desplazamiento progresivo -gota a gota- hacia las ciudades; c) Desplazamiento itinerante a otros sitios del territorio, otras comunidades u otros grupos étnicos, y d) Desplazamiento desde territorios no constituidos en resguardos hacia los resguardos".

- ***Riesgo de retornos espontáneos de las comunidades indígenas desplazadas volviendo al mismo riesgo inicial, sin acompañamiento estatal, porque los factores de fondo no se han resuelto.***

5.1.3. Acciones adoptadas

- » Advertencias, alertas tempranas o informes de riesgo emitidas por las comunidades, organizaciones o líderes ante el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, el riesgo se ha consolidado.
- » La respuesta del Estado se centra principalmente en la expedición de normas, políticas y documentos formales que no han tenido repercusiones prácticas: i) "Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial", y ii) "Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición". Los cuales han sido objeto de talleres de capacitación y desarrollo adicional en distintas regiones del país.

Sin embargo, es difícil evidenciar acciones concretas de prevención de la afectación desproporcionada del conflicto armado o de atención material diferencial y oportuna a sus víctimas en el marco de esta normativa.

Adicionalmente, la Corte presentó su preocupación específica en relación con el proceso de selección y caracterización de los pueblos indígenas incluidos en el Plan Integral. En consideración de la Corte, durante la formulación del Plan no se tuvo en cuenta el impacto del conflicto armado en el desplazamiento o confinamiento de indígenas, por lo que se excluyeron grupos que han sido afectados con mayor severidad por estos fenómenos.

⁶ Tomado del Auto 004. Se entró a verificar la cita, y la Corte Constitucional no la incluye.

5.1.4. Riesgos identificados frente a los cuales no se observan acciones

- » Se evidencia indiferencia permanente por parte del Estado frente al riesgo de exterminio como producto del conflicto armado.
- » La ayuda humanitaria de emergencia para las comunidades indígenas desplazadas usualmente es inadecuada y no responde a las especificidades culturales de los pueblos desplazados.
- » Inexistencia de medidas oficiales para visibilizar los cuadros agudos de vulnerabilidad de las mujeres indígenas en su comunidad y el impacto que sufren debido al desplazamiento forzado.

5.1.5. Órdenes relevantes de la Corte Constitucional

- » Actualizar la focalización hecha en el Plan Integral a partir de los desarrollos que se han presentado desde el año 2000, en especial con base en los elementos relevantes para: i) Prevenir el desplazamiento; ii) Anticipar o responder al confinamiento; iii) Atender a los indígenas desplazados no solo desde una perspectiva individual, sino valorando la dimensión colectiva de sus derechos; iv) Actuar con plena determinación frente a las conductas delictivas asociadas con el desplazamiento, y v) Evitar el exterminio cultural o físico de las etnias más amenazadas.
- » Prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere:
 - 1.** Diseñar un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento, junto con un cronograma para su implementación, dentro del término de seis meses, que contenga los componentes de prevención y atención, incluyendo un enfoque diferencial, cumpliendo el principio de diversidad etnocultural.
 - 2.** Implementar planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en el anexo del auto⁷, los cuales deben contar con los siguientes elementos mínimos: **i)** Ser consultado previamente con las comunidades; **ii)** Prevenir el impacto y la atención efectiva de las personas desplazadas; **iii)** Atender los derechos fundamentales de las víctimas; iv) Proteger a los líderes, autoridades tradicionales y personas de riesgo; **v)** Brindar herramientas para el fortalecimiento de la integridad cultural y social de cada etnia beneficiaria; **vi)** Proteger los territorios tradicionales; **vii)** Garantizar el retorno de las comunidades en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, pero asimismo debe atender los casos especiales de las personas, familias y comunidades que no pueden volver a sus territorios por la vigencia de las amenazas de los grupos armados o de quienes propiciaron su destierro, y **viii)** De racionalidad, como un componente de una política pública seria y racional de atención diferencial al desplazamiento forzado indígena.

⁷ Wiwa, kankuamo, arhuaco, kogui, wayuu, embera-katio, embera-dobidá, embera-chamí, wounaan, awá, nasa, pijao, koreguaje, kofán, siona, betoy, sicuani, nukak-makú, guayabero, u'wa, chimila, yukpa, kuna, eperara-siapidara, guambiano, zenú, yanacona, kokonuko, totoró, huitoto, inga, kamentzá, kichwa y kuiva.

Habiendo abordado las cuestiones más relevantes del Auto 004 de 2009, a continuación se hará referencia al Decreto 4633 de 2011.

5.2. Ley 1448 de 2011 y Decreto-ley 4633 de 2011

En atención al reconocimiento del conflicto armado y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, se expidió la Ley 1448 y el Decreto Ley 4633, ambos de 2011.

La Ley 1448 dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a todas las víctimas del conflicto, mientras el Decreto ley 4633 de 2011 acuerda medidas de reparación específicas con las comunidades indígenas en cumplimiento del artículo 205 de la Ley de víctimas; articulado que otorgó facultades extraordinaria al Presidente de la república para concertar dichas medidas con las comunidades étnicas bajo la metodología de la consulta previa". Veamos:

- Medidas de protección a su favor:
 - 1) **Medidas de protección colectiva:** incluyen medidas de protección a la autonomía, a los derechos territoriales, al territorio indígena y a los pueblos y las comunidades que viven en él, para lo cual se prevé la implementación de planes de protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de pueblos y comunidades indígenas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
 - 2) **Medidas de protección individual:** incluyen a niños y niñas indígenas, y mujeres indígenas, particularmente aquellas en situación de desplazamiento forzado y víctimas de reclutamiento. Además, prevé medidas de protección judicial a cargo de la Fiscalía General de la Nación para que se adelanten investigaciones sobre las amenazas que se produzcan contra las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas.
 - 3) **Medidas especiales de protección a los pueblos indígenas:** particularmente en relación con los territorios colectivos y los derechos a la vida de pueblos indígenas víctimas de minas antipersonales y municiones abandonadas sin explotar, y de los pueblos indígenas no contactados, en aislamiento voluntario o en contacto inicial.
- Una ruta de atención integral a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas y ayuda humanitaria:
 - 1) **Atención humanitaria a los pueblos indígenas:** con el fin de garantizar el mínimo vital de la población indígena víctima de desplazamiento forzado, en relación con sus necesidades de alimentación, vestuario, aseo personal, atención médica y psicológica, y alojamiento transitorio.

Las entidades territoriales tendrán a su cargo la elaboración de un acta y censo en caso de que se evidencien desplazamientos colectivos de comunidades indígenas. Además, deberán proveer asistencia funeraria en el caso de requerirse.

Salud

Las IPS deberán suministrar atención inicial de urgencias de manera inmediata a las víctimas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas que lo requieran, respetando su cosmovisión. Asimismo, esta población contará con otros servicios de asistencia en salud, como: hospitalización, material médico-quirúrgico, suministro de medicamentos, servicios de apoyo como laboratorios e imágenes diagnósticas, examen de VIH, atención de derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas, incluyendo la interrupción temprana del embarazo en los casos permitidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Educación

En esta materia, el Ministerio de Educación, en conjunto con las secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, realizarán las acciones necesarias para asegurar el goce efectivo del derecho a la educación de estas comunidades, además de ofrecer medidas preferenciales para su ingreso a programas de educación superior.

Vivienda

Atención prioritaria y diferencial en el área urbana y rural, por parte del Ministerio de Vivienda, de las comunidades indígenas que hayan sufrido despojo, abandono, pérdida o menoscabo de la vivienda. Podrán acceder al subsidio familiar de vivienda urbana y rural, y se garantizará la oferta para que estos subsidios tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales.

2) Atención a las víctimas de desplazamiento forzado

Fases para la atención humanitaria de las víctimas indígenas de desplazamiento forzado: **i)** Atención inmediata a cargo de la entidad territorial receptora de la persona o familia víctima de desplazamiento, que deberá garantizar los componentes de asistencia alimentaria, artículos de aseo y alojamiento transitorio digno y adecuados a las características culturales de los pueblos indígenas; **ii)** Atención humanitaria de emergencia, ayuda de carácter económico, a la que tienen derecho las comunidades indígenas en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV a cargo de la UARIV, otorgada de acuerdo con el grado de vulnerabilidad, necesidad y urgencia, y **iii)** Atención humanitaria de transición, ayuda a la población indígena desplazada que aún no cuenta con elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación no presenta las características de gravedad y urgencia (Artículo 92 al 98 del Decreto ley 4633 de 2011).

3) Retornos y reubicaciones

El Estado garantizará la ejecución de planes de retorno y reubicación para pueblos y comunidades indígenas en situación de desplazamiento.

Cuando el retorno no sea posible por condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad se procederá a la reubicación (temporal o definitiva).

Si el retorno se ha producido de manera voluntaria por parte de las víctimas, sin acompañamiento de las entidades estatales, se concertará un plan integral de reparaciones colectivas para pueblos y comunidades indígenas.

La cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta se alcanzará cuando el pueblo o la comunidad indígena alcance el goce efectivo de derechos fundamentales y de restablecimiento económico y social, con lo cual se modificará el RUV, para dejar constancia de la superación de la condición de vulnerabilidad, aunque la persona mantendrá su condición de víctima y conservará los derechos adicionales por esta situación.

- Derecho a la reparación integral, a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición:

1) Medidas de reparación

La indemnización a los daños generados a los pueblos y las comunidades indígenas será otorgada con posterioridad a su incorporación en el RUV y podrá ser: **i)** Colectiva, orientada a programas y proyectos para el fortalecimiento de los planes de vida escritos u orales de los pueblos y las comunidades, o **ii)** Individual, asignada a un integrante de un pueblo o una comunidad indígena de forma articulada con las medidas de reparación colectiva, con el fin de lograr una adecuada reparación integral.

Además, el Estado establecerá mecanismos para proveer la rehabilitación física, psicológica, social y de acompañamiento jurídico, con el fin de restablecer la autonomía individual y colectiva de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas afectadas para desempeñarse en el entorno familiar, cultural, productivo y social.

Asimismo, garantizará medidas de satisfacción, con el fin de mitigar el dolor colectivo e individual de las víctimas. Estas medidas incluyen el esclarecimiento de los hechos victimizantes y la sanción a los responsables para evitar su impunidad.

Lo anterior incluye: la verificación de los hechos y la revelación de la verdad, la búsqueda de personas desaparecidas, las declaraciones oficiales que restablezcan la reputación y los derechos de las víctimas, la difusión de las decisiones judiciales que reivindiquen los derechos de las comunidades, la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, los actos de conmemoración y homenajes a comunidades indígenas, la adopción de medidas de reparación simbólica, el desarrollo de una

cartografía oficial que incluya territorios colectivos y la traducción de idiomas vernáculos de casos emblemáticos en que se haya victimizado a los pueblos indígenas, entre otras medidas de reparación adecuadas a las tradiciones de las comunidades indígenas.

2) Derechos a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición

Los pueblos indígenas tienen derecho a conocer y dar a conocer los sucesos, tensiones y pretensiones históricas que los han puesto en situación de vulnerabilidad, discriminación, exclusión y marginación, para lo cual el Estado tomará medidas específicas para preservar del olvido la memoria colectiva. Así, el Centro de Memoria Histórica contará con un área específica para pueblos indígenas, que recreará la memoria histórica desde su perspectiva.

En materia de justicia, el Estado se compromete a garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos judiciales que se surtan para investigar las violaciones de las que fueron víctimas, procesos que además contribuirán a la verdad y memoria histórica.

Las garantías de no repetición propuestas en el decreto están encaminadas a evitar que los hechos victimizantes en contra de las comunidades indígenas se vuelvan a repetir. Al respecto, se establecen 15 estrategias con el fin de proteger la vida e integridad de las comunidades indígenas (artículo 126).

3) Formas específicas de reparación según la modalidad de la violación

El decreto prevé la ejecución de las acciones necesarias para reparar integralmente a los pueblos indígenas, garantizando efectivamente el derecho a la consulta previa, para lo cual se fortalecerán las medidas de protección ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se identificarán las estructuras sociales y económicas que dieron lugar a los hechos victimizantes. Además, se incluyen los daños asociados a la degradación ambiental en los territorios, a la autonomía e integridad política y organizativa de las comunidades, y a las reparaciones específicas a los derechos de las personas indígenas víctimas de minas antipersonales y municiones abandonadas.

4) Plan integral de reparaciones colectivas para pueblos y comunidades indígenas

Este plan es un instrumento técnico a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas para consultar con las autoridades indígenas las medidas de reparación colectiva que se llevarán a cabo para restablecer sus derechos.

El mismo deberá ser consultado previamente y tener en cuenta la ley de origen, la ley natural, el derecho mayor, el derecho propio y la cosmovisión de cada pueblo y comunidades indígenas que serán reparados.

5) Restitución de derechos territoriales

Como un componente clave para la reparación de las comunidades indígenas, el decreto desarrolla procedimientos administrativos y judiciales con el fin de recuperar los territorios de los pueblos indígenas.

Ahora bien, como es de conocimiento público, con posterioridad a la emisión del Decreto Ley 4633 de 2011, la Corte Constitucional ha continuado haciendo seguimiento al estado de cosas institucional (ECI) declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004. De especial importancia resulta el Auto 266 de 2017, veamos:

5.3 Auto 266 de 2017

En el Auto 266 de 2017, la Corte Constitucional hace una evaluación sobre la superación del ECI respecto de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Esta providencia completa el Auto 373 de 2016, el cual, aunque evalúa los componentes de la política pública dirigida a la población desplazada, no incorpora un análisis étnicamente diferenciado.

5.3.1. Panorama general

- » El Gobierno y la Corte Constitucional coinciden en la **persistencia del ECI frente a los derechos de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas**, quienes siguen sin ser tratados como sujetos de especial protección constitucional. De esta forma, en 2017, el Gobierno no logró mitigar los riesgos que afrontan estos pueblos a causa del conflicto armado interno, en relación con su vida, integridad y patrimonio cultural.
- » **No es posible definir umbrales de cumplimiento y superación de las falencias en la política pública para superar el ECI, en relación con el desplazamiento de los pueblos y las comunidades étnicas.** Lo anterior, toda vez que, aunque en el Auto 116 de 2008 la Corte Constitucional propuso la incorporación de indicadores con enfoque diferencial para evaluar la política pública dispuesta para la protección de esta población, ni el Gobierno Nacional ni la Contraloría General de la República los adoptaron en sus mediciones.
- » Aun así, la Corte considera que existe un **bajo nivel de cumplimiento de las órdenes encaminadas a atender y proteger a las comunidades y los pueblos indígenas y afrocolombianos que han sido desplazados o están en riesgo.** Lo anterior, en relación con: i) El derecho a la identidad cultural, frente al cual el Gobierno no ha logrado atender a la población étnica que ha sido forzada a desplazarse hacia entornos urbanos ni ha contrarrestado los factores que inciden en la pérdida de vida cultural; ii) El derecho a la autonomía, ante la persistencia de problemas que afectan la participación y gobernabilidad territorial; iii) Los derechos territoriales, al no haberse superado la inseguridad jurídica y material sobre los territorios de estos grupos étnicos, y iv) El registro, frente al cual no hay avances significativos.
- » Existe disparidad entre la capacidad institucional y los recursos efectivamente destinados para garantizar los espacios de consulta y concertación con las comunidades.

Cifras

- » El Gobierno Nacional no ha aportado información atinente a la caracterización de la población étnica forzada a desplazarse, a resistir el conflicto en sus territorios y/o a enfrentar restricciones a su movilidad.
- » Entre 2010 y 2015 se reportaron 1.035 homicidios de personas indígenas en el marco del conflicto armado.
- » Las amenazas en contra de los pueblos indígenas se cuadruplicaron en el período 2010-2015. Así, se pasó de 726 amenazas reportadas entre 2004 y 2009, a 3.295 amenazas registradas por la UARIV para los años 2010-2015.
- » De acuerdo con el RUV, el porcentaje de comunidades, grupos y familias indígenas y afrodescendientes que se vieron forzadas a desplazarse en el período 2010-2015 aumentó significativamente, en relación con el período 2004-2009.
- » Según un informe presentado por la Unidad para las Víctimas (octubre de 2016), en promedio las solicitudes de sujetos colectivos indígenas se tardan 336 días (11,2 meses) desde que se reciben hasta que se notifica la decisión.

5.3.2. Riesgos identificados

- » Los grupos étnicos continúan en especial condición de riesgo frente a nuevos desplazamientos, producto de la violencia generalizada, el conflicto armado y de sus factores asociados. Así, continúa el riesgo exacerbado de las comunidades por la presencia de grupos armados en el territorio que limitan su movilidad.
- » En consideración de la Corte, los riesgos y las afectaciones identificados en los Autos 004 y 005 de 2009 no solo persisten, sino que se han agudizado debido a **bloqueos institucionales⁸ y las prácticas inconstitucionales⁹**.

Esta situación 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.

Los bloqueos y las prácticas inconstitucionales se evidencian especialmente en relación con el derecho a la identidad cultural, autonomía, territorio y registro adecuado de las comunidades indígenas, veamos:

8 "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".

9 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 porque sufren un trato discriminatorio y/o porque se encuentran invisibilizados ante la actuación estatal y, en consecuencia, se hallan excluidos de la misma a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor".

	Bloqueos institucionales	Prácticas inconstitucionales
Identidad cultural	<p>i) Priorización de iniciativas estatales enfocadas en ajustar herramientas metodológicas o diseñar estrategias para los planes de acción que no tienen repercusiones en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las comunidades; ii) Aplicación del enfoque diferencial reducido a reconocer su pertenencia étnica en la oferta ordinaria del Estado; iii) Incumplimiento de la implementación de procesos de retorno, reubicación e integración local.</p>	<p>Riesgo de invisibilización por parte del Gobierno Nacional de los pueblos que no fueron señalados de manera taxativa por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009, ya que se ha eludido su atención, aunque sufren una afectación similar.</p>

	Bloqueos institucionales	Prácticas inconstitucionales
Autonomía	<p>Proliferación de espacios de interlocución y concertación con el Gobierno y las instituciones que no han sido efectivos para atender las afectaciones de las comunidades desplazadas ni el riesgo que afrontan los pueblos en sus territorios.</p>	<p>Problemas en el interior de las comunidades, por el irrespeto de las autoridades tradicionales que no tienen destreza para relacionarse con la administración pública y sus procedimientos.</p>
Territorios	<p>Inseguridad jurídica en relación con la gestión del territorio.</p>	<p>No se registran las rutas étnicas gestionadas desde la creación de la Unidad de Restitución de Tierras ni la adopción de medidas cautelares en relación con el territorio.</p>
Registro	<p>i) Incumplimiento del término legal de sesenta (60) días para la adopción de la decisión de inclusión o no en el registro, debido a ii) La falta de información e interoperatividad entre los diferentes sistemas de información que contienen datos de personas desplazadas con pertenencia étnica; iii) Ausencia de estandarización de los anexos adicionales al Formato Único de Declaración. En relación con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, el Estado aún no logra agilizar los procesos para su inscripción.</p>	<p>Existencia de obstáculos de orden geográfico y cultural para acceder al registro, como 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 y la constante desarticulación y falta de información respecto del procedimiento.</p>

- » Sin duda, algunos de los mayores riesgos, subyacentes y vinculados al conflicto, se relacionan los territorios de las comunidades indígenas. Al respecto, la Corte identificó las siguientes afectaciones:

- Plantación, transformación, transporte y expansión de cultivos de uso ilícito.
- Actividades de exploración y explotación legal e ilegal de recursos naturales no renovables.
- Siembra de monocultivos, en particular la expansión de la producción agroindustrial de la palma de aceite.
- Producción ganadera extensiva que disminuye el uso, goce y disposición de los recursos naturales renovables por parte de las comunidades.
- Tala incontrolada de árboles.
- Realización de obras de infraestructura y transporte masivo en los territorios con omisión o fallas en el proceso de consulta previa.

5.3.3. Acciones adoptadas

En cuanto a las comunidades que se encuentran en situaciones de riesgo que ponen en peligro su existencia, las autoridades han adoptado acciones que han resultado ineficientes, como:

- Procesos de declaración individual.
- Identificación, acercamiento y alistamiento institucional para el Plan de Reparación Colectiva.
- Resultados primarios de una fase de diagnóstico.
- 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.

5.3.4. Riesgos identificados frente a los cuales no se observan acciones

- » La Corte constitucional concluye en el auto 266 de 2017 que de considerarse que la población indígena desplazada enfrenta situaciones de discriminación, estigmatización y marginalidad en espacios urbanos. En estas áreas, las entidades territoriales ofrecen albergues inadecuados para las comunidades indígenas, lo cual ha recrudecido: i) Hechos de violencia intrafamiliar, de género, etaria y comunitaria; ii) Irrespeto a las autoridades tradicionales porque sus saberes pierden importancia para sobrevivir en los contextos urbanos; iii) Descomposición y dispersión de los pueblos indígenas ante la necesidad de integrarse como individuos; iv) Pérdida de los elementos identitarios en las generaciones más jóvenes; v) Consumo de sustancias psicoactivas por parte de niños, niñas y adolescentes indígenas; vi) Mendicidad urbana de mujeres y menores indígenas; vii) Bloqueo a formas tradicionales de medicina y la transmisión de los saberes ancestrales, y viii) La imposibilidad de desarrollar prácticas de autosostenimiento. Corte Constitucional, Auto 226 de 2017, pág. 11.

- » Por otra parte, 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 y de las condiciones de seguridad y dignidad en sus **territorios**.
- » Lo anterior genera situaciones de riesgo y las afectaciones a las comunidades relacionadas con: **i)** Desprotección de los derechos a la salud, agua potable y alimentación; **ii)** El involucramiento forzado de la población en dinámicas socioeconómicas regionales o locales que debilitan, fracturan y dificultan la supervivencia de las minorías étnicas; **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 **iv)** Los entornos de pobreza de las comunidades indígenas que habitan en el interior de los territorios y que, además, sobreviven en medio de múltiples contextos de violencia regional y local.
- » Adicionalmente, la demora en la adopción de las decisiones administrativas asociadas a la titulación de tierras¹⁰ ha agudizado varios conflictos territoriales, socioeconómicos y ambientales que afectan el derecho de los pueblos a controlar autónomamente los territorios que habitan. Algunos de estos son: i) Conflictos recurrentes entre los integrantes de los pueblos indígenas y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), por los escasos avances en la construcción, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas; ii) 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, y iii) Conflictos entre la población indígena y los 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.
- » La Corte considera 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 en el interior de los pueblos, 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.

5.3.5. Órdenes relevantes de la Corte Constitucional

Con el fin de 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, la Corte profirió 22 órdenes

10 Se incumplió con el término de seis meses fijado en el Decreto 4633 de 2011 para dar respuesta a las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas, en los que se identifican daños y afectaciones asociados al conflicto armado y a la violencia generalizada.

para su cumplimiento de manera conjunta por parte de las entidades públicas. Las más relevantes son:

- » Analizar si actualmente los sistemas de información utilizados para capturar información sobre la población desplazada y caracterizarla cuentan con variables o identificadores lo suficientemente robustos para diseñar indicadores relacionados con el goce efectivo de derechos de los pueblos étnicos.
- » Realizar 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 UARIV y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.
- » Evaluar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario realizar para cumplir con las órdenes emitidas por esta Corte, así como las obligaciones a favor de la población étnica víctima de desplazamiento forzado contenidas en los Decretos-ley 4633 y 4635 de 2011, determinando el ritmo con el cual darán cumplimiento a estas obligaciones, precisando las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos, y previendo un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y las fuentes de recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas.
- » Adoptar 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.
- » Entregar 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 atiendan con urgencia los casos de mendicidad, drogadicción y reclutamiento de menores de edad en ciudades.
- » 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.
- » 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; 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.
- » Formular planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado.
- » Garantizar 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.

- » Formular e implementar 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.
- » Crear una ruta urgente para activar el conjunto de medidas de prevención, protección y, llegado el caso, de restitución de derechos territoriales.
- » Diseñar y poner 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.

A continuación evidenciaremos los avances en la implementación de políticas públicas nacionales en materia de justicia, atención y reparación para las víctimas, con el fin de dar cumplimiento a algunas órdenes antes enunciadas.

5.4. Medidas de política pública implementadas por la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior

De las órdenes que impartió la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017, 12 son responsabilidad de la Unidad para las Víctimas, y 8 de ellas son compartidas entre la Unidad y el Ministerio del Interior. A continuación se señala el avance en el cumplimiento de estas últimas¹¹:

ORDEN	ENTIDAD ENCARGADA	AVANCE 2019-2020
Quinta. Adopción de una estrategia de armonización de las órdenes emitidas en la Sentencia T- 025 de 2004, con la política pública contenida en los Decretos-ley 4633 y 4635 de 2011, para que la intervención estatal avance progresivamente hacia el restablecimiento, conservación y protección de las comunidades étnicas afectadas por el conflicto armado.	Ministerio del Interior y UARIV	*Armonización entre los planes de salvaguarda y los PIRC, en relación con el pueblo kisko. *Estrategia de armonización de la política pública de víctimas contenida en el Decreto 4633 de 2011 con el Auto 004/09, Auto 173/12 y el Auto 266/17, para lo cual se iniciará con dos casos de estudio del pueblo jiw.
Sexta. Entrega de la ayuda humanitaria a la población étnica desplazada forzosamente hacia espacios urbanos.	ICBF y UARIV	*Consolidado de una estrategia de caracterización para la población étnica desplazada en contextos urbanos.

¹¹ Cfr. Unidad para las Víctimas (mayo,2020). Dirección de Asuntos Étnicos. Informe avances órdenes 266/17 (Literatura gris).

ORDEN	ENTIDAD ENCARGADA	AVANCE 2019-2020
Séptima. 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.	Ministerio del Interior y UARIV	*Estudio de una propuesta metodológica, con el fin de poner en marcha la estrategia de evaluación de la situación de los pueblos indígenas que no cuentan con un plan de salvaguarda étnica.
Octava. Formular e iniciar la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para los pueblos tukanom barí y kiskgó.	Ministerio del Interior y UARIV	*Acciones en las jornadas de caracterización y formulación de medidas con el pueblo kisko y el pueblo barí (resguardo Catalura y resguardo Motilón Barí).
Décima. 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 la política pública de víctimas con pertenencia étnica.	Ministerio del Interior	*Se reportan avances específicos para las comunidades afrocolombianas, pero no para los pueblos indígenas.
Undécima. Asegurar la presencia institucional requerida y con poder de decisión para el desarrollo de los procesos de consulta previa.	Ministerio del Interior	Se desconocen acciones.
Duodécima. Diseñar una estrategia que permita garantizar el derecho a la participación y consulta de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes.	Ministerio del Interior, gobernaciones y alcaldías	Se plantearon espacios de articulación institucional para delimitar de manera consensual el alcance del derecho a la consulta previa en los diferentes escenarios de ejecución de la PPVE, así como en los de implementación de los Autos 004 y 005.
Decimosexta. La creación de una ruta urgente para activar el conjunto de medidas de prevención, protección y, llegado el caso, de restitución de derechos territoriales.	Ministerio del Interior y Unidad de Restitución de Tierras	Se desconocen acciones.
Vigésima. Diseñar y poner 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.	Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura y UARIV.	El Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional y la Unidad para las Víctimas, que estuvieron involucradas en la implementación de las cuatro líneas estratégicas, manifestaron que llegaron a un término de lo ordenado por la Corte Constitucional, con la entrega de los cuatro informes trimestrales de la orden durante el año 2018.

5.5. Medidas de política pública implementadas para la garantía del derecho a la justicia

Algunas de las medidas implementadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho a favor de los pueblos indígenas son:

- » **Banco de iniciativas para el fortalecimiento de la justicia propia de los pueblos indígenas:** instrumento para conocer, recibir y financiar las iniciativas y los proyectos en materia de justicia generados por los pueblos indígenas.

“Para el año 2019, el Ministerio de Justicia y del Derecho priorizó e inició el proceso de ejecución de 31 proyectos de comunidades y organizaciones indígenas, pertenecientes a 15 departamentos”¹². Las iniciativas seleccionadas incluyen las presentadas por pueblos indígenas que requieren protección prioritaria¹³, de acuerdo los Autos de seguimiento 004 de 2009, 266 de 2017 y 620 de 2017.

- » Con el fin de fortalecer la autonomía de los pueblos indígenas, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha venido consolidando desde el 2018 una estrategia para la mejora y fortalecimiento de la justicia propia de los pueblos indígenas. Esta estrategia se enfocó en 10 pueblos¹⁴ pertenecientes a 125 comunidades, que se encuentran afiliadas al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), y ocho de los pueblos indígenas priorizados en esta estrategia fueron reconocidos en el Auto 004 de 2009, como aquellos que requieren protección prioritaria. Estos son: “**i**) Nasa; **ii**) Esperara siapidara; **iii**) Kishu-kisgó; **iv**) Totoró-tontotuna; **v**) Misak; **vi**) Konkonuko, e **vii**) Inga”¹⁵.
- » **Legalapp:** herramienta virtual, disponible offline, que tiene una sección dedicada a las víctimas del conflicto armado interno, incluyendo a las comunidades desplazadas.
- » **Modelos de justicia local y rural:** iniciativa para promover el acceso efectivo a la justicia a través de cinco (5) componentes: “**i**) Servicios de justicia formal; **ii**) Métodos de resolución de conflictos; **iii**) Justicia transicional; **iv**) Apropiación de la justicia para la paz y la legalidad, y **v**) Justicia restaurativa”¹⁶. Esta estrategia tendrá un impacto significativo en la población desplazada, porque se desarrollará en los territorios más afectados por la violencia.
- » Jornadas de atención y orientación a víctimas del conflicto: con el fin de “ampliar la cobertura de la oferta de los mecanismos de justicia transicional en los lugares más apartados del país” con institucionalidad débil o nula. Estas jornadas móviles tienen como fundamento los siguientes criterios: “**i**) Enfoque diferencial; **ii**) Enfoque territorial, y **iii**) Optimización de la capacidad de respuesta de las entidades”¹⁷.

12 Ministerio de Justicia y del Derecho (2019). Informe anual de cumplimiento, Auto 11 de marzo de 2014, avances en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, Sentencia T-025-2004.

13 Huitoto, embera-chamí, embera-dobidá, embera-katio, misak, yanacona, nasa, sikuani, wayuu, eperara siaapidara, embera-chamí, awá e inga.

14 Nasa, esperara siapidara, kishnu-kisgó, ambaló, toloró-tontotuna, polindara, misak, kokonuko, yanacona e inga.

15 Ministerio de Justicia y del Derecho (2019). Informe anual de cumplimiento, auto 11 de marzo de 2014, avances en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, Sentencia T-025-2004.

16 *Ibid.* Ministerio de Justicia y del Derecho (2019).

17 *Ibid.* Ministerio de Justicia y del Derecho (2019).

En la ejecución de las jornadas móviles se atendieron 10.117 víctimas durante 2019, incluyendo 622 miembros de comunidades indígenas.

- » **Apoyo a iniciativas de víctimas de pueblos indígenas:** durante el año 2019 se realizaron acompañamientos a las iniciativas de las comunidades avá víctimas de desplazamiento forzado en Tumaco (Nariño).

5.6. Conclusión

Con posterioridad a la expedición del Auto 004 de 2009, el Gobierno Nacional avanzó en la adopción de normas, lineamientos de política pública y documentos formales dirigidos principalmente a atender y reparar a las comunidades indígenas víctimas del conflicto armado en consonancia con la Sentencia T-025 de 2004. De esta forma, el Decreto Ley 4633 de 2011 atiende e incorpora las consideraciones y órdenes de la Corte Constitucional, desarrollando rutas de acción para proteger y reparar integralmente a los pueblos indígenas con enfoque diferencial.

Sin embargo, **esta normativa no ha logrado repercutir con la suficiente efectividad en las situaciones de riesgo y las afectaciones diferenciales que sufren las comunidades.** Además, las políticas públicas implementadas por la UARIV, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del derecho, dirigidas a cumplir las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017, no han logrado causar un impacto real para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas víctimas de desplazamiento.

En suma, se advierte la necesidad de fortalecer las medidas de prevención de violación a los derechos humanos de esta población, con el fin de superar los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales que han obstaculizado la protección de su identidad cultural, autonomía, derechos territoriales y registro.

6. ENFOQUE PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS

¿En qué radica la naturaleza diferencial del impacto del desplazamiento forzado sobre las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras?

En que sus referentes culturales, las formas de transmisión cultural y sus valores sociales y culturales son impactados gravemente por el desplazamiento forzado interno y por los fenómenos de confinamiento y resistencia.

Esta situación se agrava en tanto todo el sistema de atención a la población desplazada ha sido concebido para atender fundamentalmente a las personas que salen y no para dar cuenta de las comunidades confinadas y en resistencia.

6.1. Auto 005 de 2009

Mediante el presente auto, la Corte Constitucional estableció que, “[e]l presupuesto fáctico de la presente decisión es el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del desplazamiento forzado interno sobre las comunidades afrocolombianas y en la protección de sus derechos individuales y colectivos”.

En cuanto al presupuesto jurídico de esta providencia, “es el carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen estas comunidades por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario”.

6.1.1. Panorama al momento de la emisión del auto

Al momento de proferir el auto objeto de análisis, la Corte Constitucional constató, entre otros, los siguientes hechos:

- » La existencia de un subregistro en la dimensión de la crisis humanitaria de los pueblos afrocolombianos afectados, situación que obedece, principalmente, a los siguientes motivos:
 - Esta población prefiere quedarse en su territorio como una forma de resistencia al desplazamiento y al destierro.
 - La existencia del fenómeno del confinamiento.
 - La ocurrencia de desplazamientos de corta duración y de retornos sin condiciones de seguridad¹⁸.

Adicionalmente, al momento de la expedición del Auto 005 de 2004, la Corte Constitucional sostuvo que los sistemas de información han fallado al incluir a los afrocolombianos como víctimas de desplazamiento forzado. Esto por cuanto para el año de la emisión del auto objeto de estudio (2009), el formulario de registro de Acción Social únicamente preguntaba si la persona pertenecía a una minoría étnica, sin dar la oportunidad para estipular cuál.

Esta situación ha sido subsanada, tal y como se puede verificar en el RUV publicado en la página web de la UARIV.

- » Precariedad de la información para caracterizar la población afrocolombiana afectada.

Al momento de proferir el auto, el Gobierno no aportó información atinente a la caracterización de la población afrocolombiana desplazada. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil sí aportaron esta información. Entre otras, la Corporación para el Desarrollo Social y Empresarial de los Pueblos Afrocolombianos (Ecodesarrollo). De conformidad con la información aportada por organizaciones de derechos humanos, la Corte Constitucional verificó lo siguiente:

- “Existen diferencias por género: las mujeres tienden a tener jornadas menos extensas que la legal en mayor proporción que los hombres (41 % de las mujeres trabajan menos de 40 horas por semana frente al 23 % en el caso de los hombres). Esto puede indicar la mayor precariedad del empleo femenino. Los hombres, por su parte, realizan en un 20 % de los casos jornadas extenuantes superiores a las 60 horas semanales¹⁹.”
- “Para la población afrocolombiana inscrita en el RUPD, el porcentaje de obreros, empleados o jornaleros que no tienen afiliación a ninguno de los

¹⁸ Auto 005. Párr. 32.

¹⁹ Párr. 46.

tres riesgos: salud, vejez y accidente o enfermedad profesional, es del 82,4 %, más alto para las mujeres (88,3 %) que para los hombres (82,4 %). Estos porcentajes son más altos que para el conjunto de la población desplazada RUPD: para total, 80,6 %, para hombres, 79,3 %, y 82,7 % para mujeres. La situación de los desplazados afrocolombianos a este respecto es entonces más precaria que para el total de desplazados”.

- “Por tamaño de empresa, y como consecuencia de la alta proporción de trabajadores independientes, se encuentra que más de la mitad de los ocupados afrocolombianos inscritos en el RUPD trabaja solo [,] y apenas menos del 10 % trabaja en empresas de más de 10 trabajadores. La proporción de mujeres que trabaja sola (76,7 %) es muy superior a la de los hombres (41,1 %), denotando el alto grado de informalidad y aislamiento laboral, proporción que es más elevada en el caso de las mujeres ocupadas desplazadas no inscritas en el RUPD”.

Particularidades del desplazamiento, el confinamiento y la resistencia de los pueblos afrocolombianos.

- Los altísimos índices de la violencia rural y urbana asociada a una lucha por el control territorial.
 - La persistencia del conflicto armado en los territorios ancestrales que habitan los afrocolombianos.
 - El apego de la población afrocolombiana a sus territorios, lo cual genera una mayor resistencia a la expulsión, confinamiento y desplazamientos intraurbanos o de corta duración que no son registrados²⁰.
- » Factores transversales que inciden en el desplazamiento de la población afrocolombiana.
- Exclusión estructural de la población afrocolombiana que la pone en situación de mayor marginación y vulnerabilidad, la cual se observa en los mayores niveles de pobreza e inequidad en los departamentos y municipios con alta población afrocolombiana. “De conformidad con el Censo General 2005, la población afrocolombiana es uno de los sectores sociales con mayor vulnerabilidad en el país: **el 80 % con necesidades básicas insatisfechas, el 60 % en situación de pobreza crítica y la esperanza de vida es solo de 55 años**”. (fuera de texto)²¹.
 - Existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que imponen fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que han favorecido su despojo²² y han generado el reordenamiento de los territorios colectivos y de las posibilidades de participación de las autoridades comunitarias.

20 Auto 005. Párr. 61.

21 Auto 005. Párr. 68.

22 Ver entre otros, AFRODES, CNOA y otros. Insumos para política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado y confinamiento de la población afrocolombiana. Planeta Paz (2004). Ponencia “Economías extractivas, inequidad y exclusión”. En foro sobre el Pacífico, Cali. Citado en PCN, 2007. ACNUR, Afrodes y Conferencia Nacional Afrocolombiana. Lineamientos para la construcción de una política pública de atención diferenciada a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento y confinamiento. Documento borrador, Bogotá, julio de 2007, pp. 25-26.

Se destaca que las presiones legales e ilegales para promover patrones de desarrollo impulsados por la visión de productividad correspondientes al modelo económico mayoritario, y desconoce modelos de producción propios de las comunidades afrocolombianas, favorecen el autoabastecimiento y promueven la protección de la diversidad cultural y biológica de sus territorios²³.

- “Deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos (sic), lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios”.

6.1.2. Riesgos identificados

A continuación se relacionan los riesgos individuales y colectivos que identificó la Corte Constitucional frente a esta población, así como sus manifestaciones, veamos:

- » Riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas.

Algunas de las consecuencias más graves de esta pérdida territorial son las siguientes:

- Imposibilita la titulación de territorios ancestrales que aún no han sido reconocidos como territorios colectivos.
 - Aumenta el riesgo de pérdida de los territorios colectivos ya titulados.
 - Facilita la proliferación de procesos de colonización y de formas de explotación económica abrasiva de los territorios colectivos.
 - Aumenta el riesgo de pérdida de sus modelos de desarrollo y de protección del medioambiente.
 - Impide la aplicación de mecanismos efectivos para la restitución de los territorios colectivos.
- » Riesgo agravado de destrucción de la estructura social de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia, el cual se manifiesta en:
 - La dramática modificación de la estructura etaria y las formas organizativas propias de los afrocolombianos, originando aceleradas transformaciones culturales.
 - Impacto desproporcionado en la forma de transmisión de la cultura afrocolombiana y en la posibilidad de continuar con un modelo de organización social y político comunitario propio.

²³ Cfr. Auto 005. Párr. 70.

- La afectación en las posibilidades de supervivencia de los consejos comunitarios como autoridades de la población afrodescendiente.
 - Ruptura de los mecanismos para la construcción de proyectos de vida colectivos e individuales para cada uno de los grupos generacionales.
- » Riesgo acentuado de destrucción cultural de las comunidades afrocolombianas, el cual se manifiesta en:
- La construcción de núcleos básicos de organización de dinámicas urbanas, comprometidas en una visión de diversidad y de autonomía, que por lo general luchan por la apropiación territorial de la periferia al centro y del centro a la periferia.
 - La imposibilidad de moverse libremente por su territorio, limitando el contacto y la relación con otras comunidades, lo que constituye una seria limitación a la expresión de su vida intercultural.
- » Riesgo extraordinario de agudización de la situación de pobreza y crisis humanitaria de las comunidades afrocolombianas, el cual se manifiesta en:
- La llegada de las comunidades negras en los llamados cinturones de miseria de las ciudades, lo que profundiza aún más sus condiciones de marginalidad y pobreza, y les impide reconstruir la identidad colectiva y recuperar las condiciones de dignidad.
 - La incertidumbre de tener que desenvolverse en un medio social, espacial y cultural distinto del que ha sido habitual para la mayoría y que generalmente les rechaza por su origen racial.
 - Altas tasas de analfabetismo. La población afrocolombiana desplazada de 15 años y más tiene tasas de analfabetismo superiores a las de la población desplazada total.
- » Riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial de las comunidades afrocolombianas, el cual se manifiesta en:
- El retiro de los hijos de instituciones educativas y mayores obstáculos al momento de vincularse a los programas de generación de ingresos.
 - Una institucionalidad que entiende subsumidas las peticiones de la población afro en las de las comunidades indígenas, a pesar de las diferencias objetivas entre una y otra comunidad.
 - El menosprecio por los saberes y las competencias propias de las comunidades afrocolombianas.
 - Ayuda humanitaria inoportuna e inadecuada. Se destaca que los mercados destinados a los desplazados se rigen por parámetros establecidos desde la ciudad de Bogotá y en su mayoría contiene pasta, lentejas, frijol y otra serie de granos que los afrocolombianos no consumen de manera ordinaria.

- » Riesgo acentuado de desatención para las comunidades afrocolombianas que optan por la resistencia y el confinamiento, el cual:
 - Genera mayores obstáculos para que se brinde atención integral a quienes deciden permanecer en sus territorios.
 - Produce desatención en los sitios de expulsión, frente a las personas que optan por quedarse.
- » Riesgo agravado de afectación del derecho a la participación, debilitamiento de las organizaciones y mecanismo de consulta previa, el cual se manifiesta en:
 - La imposibilidad de ejercer el control social y cultural de sus territorios.
 - La gobernabilidad de los territorios se vuelve precaria y las posibilidades de formular e implementar los planes de manejo de los territorios colectivos son cada día más difíciles.
 - Los actores armados terminan imponiéndose en determinados ámbitos de la vida social y cultural de las comunidades y ejerciendo formas de resolución de los conflictos ajenas a las comunidades.
- » Riesgo agravado de vulneración del derecho a la protección estatal y el desconocimiento del deber de prevención de la población afrocolombiana, el cual se manifiesta en:
 - La falta de una política estatal de prevención que incluya el fortalecimiento de las organizaciones afrocolombianas y de los consejos comunitarios como una alternativa para la construcción de mecanismos de protección del derecho a la vida y el desarrollo de planes colectivos de prevención o de contingencia para atender la emergencia.
- » Riesgo acentuado del derecho a la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana, el cual se manifiesta en:
 - Deficiencias del programa de ayuda humanitaria de emergencia y por las situaciones de confinamiento que impiden la libre circulación de las ayudas y de los alimentos por las restricciones que imponen distintos actores armados. Así lo declararon comunidades afrocolombianas de Cali, Cartagena, Buenaventura, Quibdó y Tumaco.
 - La insuficiencia alimentaria en términos de la cantidad de los alimentos de los apoyos para la alimentación que se entrega a las familias afrodescendientes, que generalmente cuentan con un número mayor de miembros.
 - La insuficiencia alimentaria en términos de calidad y valor nutricional, dado el alto número de personas con desnutrición crónica que componen los hogares afrodescendientes.
 - La falta de garantía en el respeto de las costumbres del pueblo afrocolombiano a la hora de impartir la ayuda humanitaria.

- Las soluciones de entrega de bonos o dinero han aumentado los costos y la especulación de los alimentos.
 - La confiscación de alimentos por sospechas de ser desviados para ayudar a los actores armados.
 - Los procesos de entrega de las ayudas no tienen en cuenta a los consejos comunitarios como instrumento para mejorar la coordinación, distribución y entrega efectiva de las ayudas, así como para prevenir el desvío de la ayuda humanitaria para fines distintos de la atención a la población afrocolombiana afectada.
 - Cuando se ha optado por la entrega de bonos para compra de alimentos en supermercados, este procedimiento hace más costosa su adquisición.
- » Riesgo agravado de ocurrencia de retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad de la población afrocolombiana, que se manifiesta en:
- Mínimo o poco acompañamiento estatal.
 - Dificultades para el desarrollo normal de las actividades de trabajo en el territorio cuando han retornado, como son la minería, la agricultura y el corte de madera.

6.1.3. Acciones adoptadas

- » La Corte identificó principalmente las siguientes acciones: el registro de desplazamiento, ayuda humanitaria de emergencia, atención básica en salud, educación adecuada a sus condiciones étnicas y culturales, contribuciones gubernamentales en el desarrollo de proyectos productivos y provisión de vivienda. No obstante, frente a cada una de las acciones identificó obstáculos y/o malas prácticas en su implementación.

Así las cosas, pese a la existencia de un registro de población desplazada, la Corte Constitucional identificó altos niveles de subregistro respecto a la población afrocolombiana, ocasionados por factores como: "i) La discriminación; ii) La localización en lugares lejanos; iii) La práctica de hacer resistencia en el interior de las comunidades y la ocurrencia de fenómenos como el confinamiento y el retorno sin seguridades; iv) Las debilidades del formato de registro para facilitar la protección de comunidades consolidadas y territorios ancestrales; v) El alto porcentaje de población afro sin documento de identidad, y vi) El rechazo de solicitudes de inclusión en el registro por parte de personas que se han desplazado y señalan como responsable del desplazamiento la realización de fumigaciones o la presencia de megaproyectos".

En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia se refirió a las graves deficiencias de la entrega frente a desplazamientos masivos y la dificultad de recibir tal ayuda cuando se trata de familias desplazadas individualmente.

Del mismo modo, frente a la atención básica en salud, la Corte estableció que la prestación del servicio se ve comprometida por las deficiencias en la infraestructura física, así como por la insuficiencia de recursos técnicos y humanos.

En cuanto a la provisión de viviendas, recordó que si bien se han entregado algunas casas a la población afrocolombiana, se tuvo conocimiento que algunas de estas fueron deshabitadas “por mala construcción y deterioro de estas”, deterioro que en 2006 ocasionó la muerte de un menor de edad, quien murió sepultado por las paredes de la vivienda”²⁴.

En suma, la Corte Constitucional concluyó que dichas acciones no se implementan adecuadamente, y menos aún con un enfoque diferencial.

Sin perjuicio de lo anterior, se destaca la emisión de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo.

6.1.4. Riesgos identificados frente a los cuales no se observan acciones

- Indiferencia y falta de respuesta estatal a las situaciones de confinamiento y resistencia.
- Abandono a las comunidades que si bien no se desplazan, sí sufren daños indirectos del desplazamiento de otros miembros de la comunidad.
- Desinterés en conservar las formas de transmisión cultural de las comunidades.
- Invisibilización de la población desplazada afrodescendiente ubicada fuera del Pacífico colombiano, lo cual la ha excluido de la actuación estatal.

6.1.5. Órdenes relevantes de la Corte Constitucional

- Ordena al director de Acción Social, como coordinador del SNAIPD, diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para cada una de estas comunidades, frente a los casos emblemáticos abordados en el Título VII del auto²⁵.
- Ordena al ministro del Interior y de Justicia diseñar, a más tardar para el 30 de octubre de 2009, un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana de conformidad con los lineamientos señalados en la Sección VIII del presente auto.
- Ordenar al Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional

24 Informe de Comité de Desplazados de Gestión y Veeduría Departamental presentado a la Corte con ocasión de la sesión técnica del 18 de octubre de 2007.

25 i) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en las ciudades de Cali y Buenaventura, y en los territorios colectivos de los ríos Calima, Yurumanguí y Anchicayá, en el departamento del Valle del Cauca; ii) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en los municipios de Curvaradó, Jiguamiandó, Bojayá, Bagadó, Ungía, Cacarica, Alto y Bajo Mira, Carmen del Darién, Alto y Bajo Baudó, Juradó, Sipí, Tadó, Nóvita, Frontera, Riosucio, Istmina, Condoto y Quibdó, en el departamento del Chocó; iii) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en la Costa Pacífica Nariñense, en los municipios de La Tola, El Charco, Iscuandé, Maguí Payán, Tumaco, Pizarro y Barbacoas, en el departamento de Nariño; iv) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, en el departamento del Cauca; v) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en el Urabá antioqueño y chochoano, en particular en los municipios de Apartadó, Turbo, Chigorodó, Mutatá, Caucasia, Murindó y Vigía del Fuerte; vi) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en Cartagena, María la Baja, Turbaco y Carmen de Bolívar, en el departamento de Bolívar; vii) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en San Onofre, Chengue, Chinulito, Macayepo, El Salado, Pigiguay y Coloso, en el departamento de Sucre; viii) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en Montelíbano, Uré, Valencia, Puerto Libertador, Tierralta y Cerromatoso, en el departamento de Córdoba; ix) Las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en La Jagua de Ibirico, en el departamento de Cesar, y x) Las comunidades afrocolombianas desplazadas en la ciudad de Bogotá y el municipio de Soacha, Cundinamarca, provenientes de los municipios de Bagadó, Atrato, Lloró, Quibdó, Medio Atrato, Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Bajirá, Bojayá, Riosucio, Ungía, Acandí, Napipi, Opagadó, Domingodó, Murri, Truandó, Salaquí y Cacarica, entre otras.

de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social, poner en marcha, a más tardar el 30 de octubre de 2009, la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio.

- Ordena al director de Acción Social que diseñe una estrategia que le permita adoptar, en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables.
- Ordena al director de Acción Social y al CNAIPD diseñar un plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana, con la participación efectiva de las comunidades afros y el pleno respeto por sus autoridades constituidas y de las autoridades territoriales concernidas, de conformidad con los temas abordados en la Sección VIII del presente auto.

6.2. Ley 1448 de 2011 y Decreto-ley 4635 de 2011

Las medidas de atención, asistencia, reparación y restitución establecidas en el presente Decreto, son al igual que el Decreto 4633 y 4634 de 2011 resultado de proceso de consulta previa adelantado desde el gobierno nacional con las comunidades afrocolombianas.

Estas medidas se basan en el principio de tratamiento especial y diferenciado a que tienen derecho las comunidades y sus miembros individualmente considerados. Conforme a ello, el Decreto reconoce que las normas, procedimientos y mecanismos diseñados deben interpretarse en función de la pertenencia étnica y cultural, y los derechos colectivos de las comunidades. Se destacan, principalmente las siguientes:

» Medidas de protección a su favor, que incluyen:

- 1) Protección del derecho a la autonomía frente al conflicto armado:** las comunidades gozarán de protección especial contra las agresiones generadas en el marco de las violaciones e infracciones señaladas en el presente decreto-ley, así como de medidas diferenciales de prevención y atención frente a las violaciones a sus derechos individuales y colectivos. Las mismas deben cumplir las pautas contempladas en el artículo 46 del decreto-ley.
- 2) Medidas especiales de protección de los derechos a la vida, seguridad, libertad e integridad para las comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo:** las medidas pueden ser individuales o colectivas de protección integral e implementar el enfoque diferencial de carácter étnico, etario y de género, según el nivel de riesgo evaluado para cada caso.

Estas medidas deberán cubrir a las comunidades y podrán extenderse a toda la comunidad cuando su pervivencia se vea amenazada por las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Para tal efecto se deberán atender los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la materia (artículos 47 y 49).

3) Programas de protección integral: se deberán diseñar e implementar programas de protección con medidas oportunas, específicas, adecuadas y eficientes proporcionales al nivel de riesgo de la víctima. Dichos programas ampararán sin discriminación alguna a las víctimas y deberán tener en cuenta criterios diferenciales por género, capacidad, cultura y ciclo vital.

- » Medidas de asistencia a víctimas (artículo 14).
- » Una ruta de atención integral a las víctimas pertenecientes a las comunidades afrodescendientes y ayuda humanitaria:

1) Atención humanitaria

Se estableció el término de seis (6) meses a partir de la expedición del presente decreto-ley para que la UARIV formulara con la participación de los representantes de las comunidades un protocolo de ayuda humanitaria que establezca los elementos especiales y diferenciados de atención humanitaria en materia de alimentación y dieta, vestimenta y abrigo, aseo personal, atención médica y psicosocial, y alojamiento transitorio para garantizar el mínimo vital de las víctimas de las que trata el presente decreto-ley (artículo 51).

Salud

Las instituciones prestadoras de salud tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de su capacidad socioeconómica, la cual incluirá: hospitalización, material médico-quirúrgico, medicamentos, honorarios médicos, servicios de apoyo -como bancos de sangre, laboratorios e imágenes diagnósticas-, transporte, examen de VIH y ETS, y atención de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas, incluyendo la interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Educación

Se debe garantizar la continuidad de procesos etnoeducativos libres de discriminación que permita mantener vivas sus tradiciones. Además, se ofrecerán garantías para el ingreso de las comunidades a programas de educación superior.

Vivienda

Las víctimas de las comunidades cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo serán priorizadas en los procesos de asignación de subsidios familiares de vivienda, garantizando que tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales. En los programas de vivienda dirigidos a miembros de comunidades víctimas de desplazamiento se privilegiará a las mujeres cabeza de familia, adultos mayores y población discapacitada.

2) Atención a comunidades víctimas de desplazamiento forzado

Se diseñarán e implementarán procedimientos y componentes de atención humanitaria con enfoque étnico, de modo que sean adecuados a las características culturales de las víctimas. Esta atención contará con las siguientes fases: i) Atención inmediata, a cargo de la entidad territorial receptora de la víctima de desplazamiento que se encuentre en situación de vulnerabilidad acentuada, que deberá garantizar los componentes de asistencia alimentaria y albergue temporal; ii) Atención humanitaria de emergencia, ayuda de carácter económico, a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV, a cargo de la UARIV, otorgada de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto a su subsistencia mínima, y iii) Atención humanitaria de transición, ayuda humanitaria a la población en situación de desplazamiento incluida en el RUV que aún no cuenta con elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación no presenta las características de gravedad y urgencia.

3) Retornos y reubicaciones

Se deberán diseñar e implementar planes de retorno y reubicación individuales o para grupos, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, concertados con las comunidades y sus representantes. Los retornos voluntarios de las víctimas adelantados sin el acompañamiento de las entidades estatales podrán desarrollarse de conformidad con el plan integral de reparación colectiva, en coordinación con las comunidades y sus autoridades propias y representantes, previa verificación de que existan las condiciones de seguridad para que las víctimas permanezcan dentro del territorio.

Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento cuando la comunidad negra, afrodescendiente, raizal o palenquera alcance el goce efectivo de los derechos fundamentales y del restablecimiento económico y social por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno Nacional en el marco de un proceso de retorno o reubicación.

- » Derecho a la reparación integral, a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición:

1) Medidas de reparación

Deben ser consultadas con las comunidades afrodescendientes en los términos de los artículos 42 y 43 del decreto. Las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales deberán ser indemnizadas de forma individual o a título colectivo por vía administrativa. El

monto de la indemnización será fijado en atención al grado de vulneración, la afectación diferencial y la equidad en relación con el monto total asignado al universo de víctimas.

Estas medidas también incluyen mecanismos de rehabilitación física, psicosocial, social, cultural y de acompañamiento jurídico, con el fin de restablecer la autonomía de las víctimas.

2) Plan integral de reparaciones colectivas

El PIRC es el instrumento técnico por medio del cual se garantizará el cumplimiento de las políticas dirigidas a reparar integralmente a los sujetos colectivos étnica y culturalmente diferenciados, así como a sus miembros individualmente considerados (artículo 17).

El diseño, la elaboración e implementación de los PIRC serán concertados con las víctimas e incluirán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición justas, adecuadas, transformadoras, diferenciadas y efectivas, en sus dimensiones individual y colectiva, material, moral y simbólica.

3) Derechos a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición

Además, se prevén medidas de satisfacción como: reconocimiento público del carácter de víctima, apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las víctimas, actos conmemorativos y homenajes públicos, reconocimiento de la labor que han venido adelantando los defensores de los derechos de las comunidades y las víctimas, contribuir a la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada, investigación y juzgamiento de los responsables, entre otras (artículo 90).

El Estado deberá liderar ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte al derecho a la verdad del que son titulares las víctimas reconocidas por el decreto. El Centro de Memoria Histórica tendrá a su cargo la implementación de acciones específicas en la materia (artículo 94).

Las garantías de no repetición propuestas en el decreto están encaminadas a evitar que los hechos victimizantes en contra de las comunidades se vuelvan a repetir. Al respecto, se establecen 21 estrategias con el fin de proteger la vida e integridad de las comunidades afrodescendientes (artículo 99).

4) Restitución de derechos territoriales

Como un componente clave para la reparación de las comunidades indígenas, el decreto desarrolla procedimientos administrativos y judiciales con el fin de recuperar los territorios de los pueblos indígenas.

Al respecto, el decreto es específico al caracterizar las tierras que no podrán ser objeto de titulación, adjudicación, compra o restitución en beneficio de personas ajenas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (artículo 107), el alcance de la restitución (artículo 108) y los titulares de esta (artículo 109).

5) Institucionalidad para la atención, reparación integral y restitución de tierras abandonadas y despojadas

El decreto establece que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas serán las encargadas de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento de las comunidades afrodescendientes. De esta forma, se ordena la realización de arreglos institucionales a niveles nacional y territorial para garantizar el cumplimiento de las garantías previstas en esta normativa.

Adicionalmente, se señala que los registros de víctimas y de tierras despojadas y abandonadas contarán con un componente especial para las comunidades, que incorporará información relativa a las víctimas, de la comunidad, su ubicación y la caracterización de los daños y las afectaciones étnico-territoriales.

Finalmente, se prevé la participación de las comunidades en las mesas de víctimas y los comités territoriales de justicia transicional, de que tratan los artículos 193 y 173 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, y se crea un comité de seguimiento para evaluar la aplicación de las normas contenidas en el presente decreto.

6.3. Auto 266 de 2017

De acuerdo a lo anteriormente descrito, en el presente auto la Corte Constitucional evaluó los avances, retos y desafíos frente al ECI declarado en beneficio de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes.

En el desarrollo de la providencia, la Corte encuentra identidad en varias de las situaciones de riesgo que afectan a las comunidades étnicas de forma general, sin diferenciar entre pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, como: afectaciones a la movilidad de las comunidades que optan por permanecer en sus territorios, desarrollo de actividades económicas lícitas e ilícitas en sus territorios, conflictos con el Incodec en torno a la titulación de los territorios étnicos, falta de garantías para utilizar, desarrollar, proteger y controlar con autonomía y gobernabilidad sus tierras, territorios y recursos naturales, dificultades en el trámite del Registro Único de Víctimas, entre otros.

Adicionalmente, de las consideraciones de la Corte Constitucional es posible concluir que los bloqueos institucionales que padecen los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes son los mismos. Sin embargo, en el desarrollo de la providencia el Tribunal Constitucional logra identificar algunas particularidades en las prácticas inconstitucionales que afectan a las comunidades negras. A su vez, ratifica e incluso adiciona nuevos riesgos a los identificados en el Auto 005 de 2009, veamos:

6.3.1. Panorama al momento de la emisión del auto

- » No se cuenta con información comprensiva de todos los riesgos y las afectaciones que afrontan las comunidades afrodescendientes.
- » En relación con las comunidades afrodescendientes, la Corte Constitucional considera que el Estado no ha conseguido: i) Mitigar las situaciones de riesgo en los territorios,

ni ii) Atender de manera eficaz a los afrodescendientes que han sido desplazados, por lo que el nivel de cumplimiento de las órdenes encaminadas a proteger sus derechos es bajo.

- » De acuerdo con un informe presentado por la Unidad para las Víctimas (octubre 2016), en promedio las solicitudes de sujetos colectivos afrodescendientes se tardan 346 días (11,53 meses) desde que se recepcionan hasta que se notifica la decisión.

6.3.2. Riesgos identificados

- » Riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas.

La Corte Constitucional ratificó que “el desplazamiento forzado, el conflicto armado, la violencia generalizada y sus factores subyacentes y vinculados continúan teniendo un impacto diferencial y desproporcionado sobre las comunidades afrodescendientes, que se refleja en la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, emergencias recurrentes y agudización de su crisis humanitaria”, circunstancias que continúan generando diferentes impactos en la identidad cultural de estas comunidades, como:

- El desarraigo.
- Cambios en la valoración, defensa y cuidado del territorio.
- Afectaciones a su seguridad y soberanía alimentaria.
- Debilitamiento y pérdida de los saberes y conocimientos tradicionales, tanto en sus actividades productivas (i.e. pesca, barequeo), como en su medicina tradicional.
- Destrucción de sus estructuras sociales y la ruptura del tejido social y familiar.
- Pérdida de su memoria histórica y manifestaciones artísticas.
- Debilitamiento de sus formas de organización y administración interna²⁶.

La Corte Constitucional indicó que estas situaciones se han presentado en comunidades de los departamentos del Bolívar, Cauca, Chocó, Valle del Cauca y Nariño²⁷.

- » Riesgo extraordinario de agudización de la situación de pobreza y crisis humanitaria de las comunidades afrocolombianas.

26 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 N° 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).

27 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, Inguambi y Telpí, en el municipio de Barbacoas, Tumaco, Magüí 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.

Frente a las comunidades que se encuentran desplazadas en las ciudades, la Corte ratificó, tal y como se advirtió en el Auto 005 de 2009, que “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”. No hay que olvidar que en este tipo de espacios las comunidades encuentran serias barreras para replicar sus dinámicas, saberes y valores socioculturales, rehacer su vida social y reconstruir su identidad como pueblo”.

- » Riesgo acentuado de destrucción cultural de las comunidades afrocolombianas y riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial de las comunidades afrocolombianas, provocado por:
 - Riesgos que se exacerban como consecuencia de las fallas en la política pública de atención, retornos y reubicaciones.
 - 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.
 - Las continuas extorsiones de las que son víctimas.
 - Los mercados ilegales de tierras y los procesos de intimidación y acoso de los grupos delincuenciales que manejan dicho negocio.
 - Los desplazamientos intraurbanos que se producen como consecuencia de la inseguridad, controles territoriales y proyectos de infraestructura o desarrollo que se planean y ejecutan en asentamientos de población desplazada afrodescendiente.
 - Situación de vulnerabilidad en contextos urbanos y los obstáculos que le impiden a esta población acceder a fuentes formales y estables de educación y autosostenimiento.

Frente al último de estos puntos, la Corte Constitucional manifestó que a pesar de que el Auto 005 de 2009 identificó estas dificultades como manifestaciones de la discriminación y violencia de la cual son víctimas los pueblos afrodescendientes, para 2017 no se habían reportado acciones específicas y contundentes para solventar estas situaciones.

- » Riesgo agravado de afectación del derecho a la autonomía, participación, debilitamiento de las organizaciones y mecanismo de consulta previa, generado por los siguientes factores:
 - Riesgos y afectaciones relacionados con conflictos por la representación de las comunidades.
 - Conformación de organizaciones o esquemas paralelos, excluyentes e incompatibles con los consejos comunitarios.
 - Situación de exposición y amenaza permanente de los líderes y lideresas de las comunidades.

- Vacíos en materia de reconocimiento de las comunidades y, por ende, de sus representantes, ubicadas en aquellas zonas que no son parte del Pacífico colombiano, en el marco de la implementación de la Ley 70 de 1993.
 - La persistencia de fallas en la garantía constitucional de consulta previa.
 - Falta de garantías para el ejercicio de los procesos de consulta previa.
- » Riesgo agravado y diferenciado de los líderes comunitarios derivado de la presencia de diferentes grupos armados, tanto en sus territorios colectivos y ancestrales, como en los barrios habitados por población afrodescendiente, en tres escenarios:
- Ausencia del Estado en los territorios, lo que ha forzado a los líderes o autoridades de las comunidades a establecer diálogos con miembros de los actores armados.
 - Identificación y amenazas a líderes por ser presuntos colaboradores de la Fuerza Pública.
 - Líderes 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.
- » Riesgo de discriminación de la población afrodescendiente que se encuentra fuera del Pacífico colombiano.
- Desconocimiento de la presencia de esta población en otros territorios.
 - Desatención y falta de adecuación a las particulares necesidades de estos grupos.

6.3.3. Prácticas inconstitucionales en relación con las comunidades afrodescendientes

Como se señaló anteriormente, pese a que los bloqueos institucionales identificados por la Corte Constitucional son similares para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, sí existe una diferenciación en las prácticas inconstitucionales por parte de la administración que afecta particularmente los derechos a la identidad cultural, autonomía y territorio de los afrodescendientes.

En particular, destacó que la respuesta gubernamental no ha sido adecuada ni suficiente respecto a:

- Los conflictos que se han presentado por la representación de las comunidades o ante la conformación de esquemas paralelos a las juntas de Gobierno, lo cual ha generado una tergiversación de los instrumentos constitucionales.
- Una invisibilización de la población desplazada afrodescendiente ubicada fuera del Pacífico colombiano, lo cual la ha excluido de la actuación estatal.
- Escasos resultados por parte del Incoder en torno a la responsabilidad de titular los territorios colectivos.

- 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 territorios.
- La Contraloría General de la República encontró un escenario de parálisis institucional en el Incoder, pues de 33 expedientes de titulación de territorios colectivos que revisó la entidad, 11 casos presentaron una demora extrema, 8 se habían extendido entre 4 y 11 años, y 14 estaban en absoluto estancamiento”.

En suma, siguiendo las consideraciones del Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional sostuvo que los riesgos y las afectaciones en contra de la identidad cultural de esta población no solo persisten, sino que además se han agravado como consecuencia de una respuesta estatal que no ha conseguido:

- Mitigar las situaciones de riesgo en los territorios.
- Ni atender de manera eficaz a los afrodescendientes que han sido desplazados.

Conclusión que ratificó al valorar los diferentes riesgos que afrontan estas comunidades en sus territorios, así como en los contextos urbanos en los que se han asentado.

6.2.4. Órdenes relevantes de la Corte Constitucional

En el Auto 266 de 2017 no se profieren órdenes relevantes especialmente particulares para las comunidades afrodescendientes. De esta forma, las órdenes expuestas en la Sección 5.3.5. de este documento, en relación con los pueblos indígenas, son aplicables también para la superación del estado de cosas inconstitucional de las comunidades afrodescendientes.

6.4. Medidas de política pública implementadas por la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior

Aquí señalamos el avance en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017, a cargo de la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior²⁸, en relación con las comunidades afrodescendientes:

²⁸ Unidad para las Víctimas (2020). Dirección de Asuntos Étnicos. Informe avances órdenes 266/17

ORDEN	AVANCE 2019-2020
<p>Adopción de una estrategia de armonización de las órdenes emitidas en la Sentencia T- 025 de 2004, con la política pública contenida en los Decretos-ley 4633 y 4635 de 2011 para que la intervención estatal avance progresivamente hacia el restablecimiento, conservación y protección de las comunidades étnicas afectadas por el conflicto armado.</p>	<p>Implementación de acciones en los consejos comunitarios de Acandí (Chocó), La Tola (Nariño) y Guapi (Cauca) para la protocolización de los planes específicos ordenados en el Auto 05/09.</p>
<p>Entrega de la ayuda humanitaria a la población étnica desplazada forzosamente hacia espacios urbanos.</p>	<p>Caracterización de la población étnica víctima del conflicto armado en comunidades negras y afrodescendientes en ciudades pilotos: Cartagena, Cali, Quibdó, Soacha, Tumaco y Bogotá.</p>
<p>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 la política pública de víctimas con pertenencia étnica.</p>	<p>Avances en el alcance metodológico que rige el plan de priorización, específicamente en: i) Cauca, en los consejos comunitarios en el municipio de Guapi Cauca: Guapi Abajo, Alto Guapi, río San Francisco, río Guajul y río Napi, se han entregado mobiliarios para las escuelas rurales; ii) Chocó, en etapa inicial de formulación en las comunidades de Acadesán (Litoral del San Juan) Acaba (Medio Baudó), Mayor de río Pepe (Medio Baudó), Curvaradó (Carmen del Darién) y Cacarica (río Sucio), se realizó la caracterización socioeconómica de la población y en etapa de implementación de medidas en las comunidades de Cocomasur (Acandí) y Jiguamiandó (Carmen del Darién), en donde se entregaron mobiliarios; iii) Nariño, en etapa de implementación en las comunidades de Punta Mulatos, Progreso del Campo, río Nerete, La Esperanza y Playas Unidos se entregaron casas aguateras; iv) Cundinamarca, en etapa de implementación en las comunidades afros de Soacha a partir de medidas de fortalecimiento organizativo.</p> <p>De los 41 sujetos de reparación colectiva, pertenecientes a comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras identificados en el plan de priorización para avanzar en la ruta de reparación colectiva, se ha avanzado en 39 de ellos de la siguiente forma: 19 SRC se encuentran priorizados para adelantar la ruta del PIRC en 2020.</p>
<p>Asegurar la presencia institucional requerida y con poder de decisión para el desarrollo de los procesos de consulta previa.</p>	<p>No reporta avances.</p>

ORDEN	AVANCE 2019-2020
Diseñar una estrategia que permita garantizar el derecho a la participación y consulta de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes.	Se plantearon espacios de articulación institucional para delimitar de manera consensual el alcance del derecho a la consulta previa en los diferentes escenarios de ejecución de la PPVE, así como en los de implementación de los Autos 004 y 005.
La creación de una ruta urgente para activar el conjunto de medidas de prevención, protección y, llegado el caso, de restitución de derechos territoriales.	No se ha realizado ninguna acción.
Diseñar y poner 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.	El Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional y la Unidad para las Víctimas, que estuvieron involucradas en la implementación de las cuatro líneas estratégicas, manifestaron que llegaron a un término de lo ordenado por la Corte Constitucional con la entrega de los cuatro informes trimestrales de la orden durante el año 2018.

6.5. Medidas de política pública hacia la garantía del derecho a la justicia

- » **Legalapp.** Herramienta virtual, disponible offline, que tiene una sección dedicada a las víctimas del conflicto armado interno, incluyendo a las comunidades desplazadas.
- » **Modelos de justicia local y rural:** iniciativa para promover el acceso efectivo a la justicia a través de cinco (5) componentes: "i) Servicios de justicia formal; ii) Métodos de resolución de conflictos; iii) Justicia transicional; iv) Apropiación de la justicia para la paz y la legalidad, y v) Justicia restaurativa"²⁹. Esta estrategia tendría un impacto significativo en la población desplazada, porque se desarrollaría en los territorios más afectados por la violencia.
- » **Jornadas de atención y orientación a víctimas del conflicto:** con el fin de "ampliar la cobertura de la oferta de los mecanismos de justicia transicional en los lugares más apartados del país" con institucionalidad débil o nula. Estas jornadas móviles tienen como fundamento los siguientes criterios: "i) Enfoque diferencial; ii) Enfoque territorial, y iii) Optimización de la capacidad de respuesta de las entidades"³⁰.

En la ejecución de las jornadas móviles se atendieron 10.117 víctimas durante 2019, incluyendo 1.973 miembros de comunidades afrocolombianas.

- » **Apoyo a iniciativas de víctimas de comunidades afrodescendientes:** durante el año 2019 se realizaron acompañamientos a las iniciativas de grupos de víctimas afrodescendientes en Tumaco (Nariño) y Buenaventura (Valle del Cauca). En particular,

²⁹ Ministerio de Justicia y del Derecho (2019). Informe anual de cumplimiento, auto 11 de marzo de 2014, avances en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, Sentencia T-025-2004.

³⁰ Ministerio de Justicia y del Derecho (2019). Informe anual de cumplimiento, auto 11 de marzo de 2014, avances en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, Sentencia T-025-2004.

para el acceso a la justicia de las mujeres que conforman la Mesa Municipal de Mujeres de Tumaco y los habitantes de las veredas Restrepo y San Juan, pertenecientes al consejo comunitario Alto Mira y Frontera, también en Tumaco.

6.6. Conclusiones

Al momento de la emisión del Auto 005 de 2009 no existía en Colombia una política enfocada en las necesidades especiales de la población afro desplazada: la atención a esta población se limitaba a los programas y las políticas diseñados para la población desplazada en general y/o indígena, con el agravante de que la población afrocolombiana era para entonces la más marginada dentro de la atención que se brinda a las personas desplazadas.

Asimismo, en el mismo Auto 266 la Corte concluyó que:

- La respuesta del Estado ha sido fragmentada y desorganizada, sin que exista un centro coordinador y unificador de las acciones realizadas.
- La respuesta ha sido tardía, carente de la asignación de recursos específicos para atender a los afrodescendientes desplazados y de los funcionarios requeridos para materializarla debidamente
- La respuesta carece de un enfoque de prevención específica frente a las causas concretas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre la población afrodescendiente, tal como lo han documentado varias organizaciones en los casos de desplazamientos masivos en Curvaradó, Jiguamiandó, El Charco y Cacarica.
- Las acciones adelantadas no son el desarrollo de una política pública que haya contado con la participación efectiva de las comunidades afectadas en todos los componentes de esta.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional ha insistido que, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”³¹.

7. ENFOQUE PARA PUEBLOS RROM Y GITANOS

¿En qué radica la naturaleza diferencial del impacto del desplazamiento forzado sobre los pueblos Rrom y gitanos?

Como se ha señalado a lo largo de este documento, mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró el ECI en relación con el desplazamiento forzado y conminó a la institucionalidad adoptar medidas para su superación. En seguimiento a sus órdenes, la Corte emitió, entre otros, los autos arriba señalados. A saber, el 04 de 2009 frente a las comunidades indígenas, y el 05 de 2009 frente a las comunidades negras. Así como el 266 de 2017, que se pronuncia de manera transversal frente a ambos grupos. Sin embargo, ninguna de estas providencias judiciales presenta un análisis específico de los riesgos que afrontan los pueblos Rrom y gitano en relación con el desplazamiento forzado.

31 Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP. Rodrigo Escobar Gil. Ver también la Sentencia T-086 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

Si bien no hay un auto específico, es menester del Gobierno adelantar las acciones necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional con un enfoque étnico que proteja, respete y garantice sus derechos. De esta forma, el Estado colombiano ha identificado las principales problemáticas que afectan a los pueblos Rrom y gitanos, así:

- El debilitamiento de su derecho propio.
- La erosión del idioma romanés.
- La precariedad de programas de etnoeducación.
- Las restricciones al nomadismo.
- El desconocimiento de la institucionalidad frente al gitano.
- La ausencia de espacios de participación³².

Sumado a lo anterior, y en el marco de la Ley 1448, se adoptó el siguiente decreto:

7.1. Ley 1448 de 2011 y Decreto Ley 4634 de 2011

Las medidas de atención, asistencia, reparación y restitución establecidas en el decreto responden al principio de tratamiento especial y diferenciado a que tiene derecho el pueblo Rrom o gitano y sus miembros individualmente considerados. Algunas de las medidas específicas que desarrolla son:

- » Medidas de atención integral, ayuda humanitaria y asistencia a favor de las víctimas pertenecientes a los pueblos Rrom o gitanos:

La asistencia y atención integral deberá garantizar y atender a las especiales necesidades del pueblo Rrom y al impacto que las violaciones producen en sus individuos y en su pervivencia como pueblo y como kumpaño, con el objetivo de garantizar su tejido social y estabilidad socioeconómica de conformidad con los usos y costumbres, la kriss romaní y el bloque de constitucionalidad.

- » Una ruta de atención integral a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano y ayuda humanitaria:

1) Atención humanitaria al pueblo Rrom o gitano

La ayuda humanitaria se otorgará al pueblo Rrom de forma general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011. Adicional, se prevén algunas medidas específicas en materia de salud, educación, trabajo y vivienda que se describen a continuación:

Salud

Las instituciones hospitalarias tienen la obligación de prestar servicios de salud de emergencia de manera inmediata a las víctimas pertenecientes a este pueblo que la requieran. Estas medidas de atención respetarán las tradiciones, usos y costumbres del pueblo Rrom o gitano. Para los servicios de asistencia se garantizará una atención especializada, con enfoque diferencial y preferente.

³² Ministerio de Cultura. Política pública cultural de diversidad pueblos gitano y Rrom. <https://mincultura.gov.co/areas/poblaciones/publicaciones/Documents/Cartilla%20Pol%C3%ADtica%20Cultura%20para%20el%20Pueblo%20Gitano.pdf>.

Además, el Ministerio de Salud establecerá un mecanismo para organizar brigadas móviles que presten servicios de salud a quienes no puedan acudir a las entidades prestadoras de salud.

Educación

Se garantizará el acceso a procesos etnoeducativos libres de discriminación, que les permitan mantener viva su cultura y que promuevan el libre desarrollo de la personalidad dentro de las aulas.

Las víctimas del pueblo Rrom o gitano tendrán acceso preferencial a los programas académicos ofrecidos por las instituciones de educación superior y a las líneas especiales de crédito y subsidios del Ictex.

Proyectos productivos y generación de empleo

Se formularán programas y proyectos especiales con enfoque diferencial para la capacitación, generación de empleo y emprendimiento para apoyar el autosostenimiento de las víctimas del pueblo Rrom o gitano, reconociendo sus actividades económicas tradicionales.

Vivienda

Las víctimas de este pueblo incluidas en el RUV que retornen o se reubiquen tendrán derecho a acceder al subsidio de vivienda rural. Además, podrán acceder al subsidio familiar de vivienda urbana.

2) Retornos y reubicaciones

Se diseñarán planes de retorno y reubicación para los miembros del pueblo que se encuentren en situación de desplazamiento forzado o en eventos masivos, de forma concertada con la comunidad, y garantizando el ejercicio y goce efectivo de sus derechos. Así, el acompañamiento institucional a retornos masivos solo ocurrirá en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. De no ser posible el retorno, se diseñarán programas de reubicación temporal o definitiva. También se garantizará la asistencia en el caso de retornos individuales o familiares, y el acompañamiento a los retornos voluntarios.

Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando el pueblo Rrom o gitano alcance el goce efectivo de derechos básicos y los de restablecimiento económico y social, tras lo cual se modificará el Registro Único de Víctimas, dando cuenta de esta situación.

- » Derecho a la reparación integral, a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición

3) Medidas de reparación

Indemnizaciones

Se otorgarán indemnizaciones preferentemente colectivas, a través de los planes integrales de reparación colectiva para el pueblo Rrom. Estas serán administradas por fondos comunitarios a cargo de las autoridades y

representantes del pueblo, y se destinarán preferentemente para programas, planes o medidas de fortalecimiento cultural, social, económico, político y organizativo y del plan del buen largo camino del pueblo Rrom.

También se podrán dar indemnizaciones individuales, de forma articulada, con las demás medidas de satisfacción, verdad, justicia, rehabilitación y no repetición. Para su trámite se incluirán en el Programa de Indemnización por Vía Administrativa y se atenderán criterios diferenciales para su determinación, a saber: el grado de vulneración, la afectación diferencial, la equidad aplicable a la distribución del monto total asignado al universo de víctimas y el impacto producido por los daños producidos a la víctima.

Rehabilitación

Conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas

4) Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

El Estado garantizará medidas de satisfacción para el pueblo Rrom o gitano, con el fin de restablecer sus condiciones culturales, sociales y económicas. Además del esclarecimiento de los hechos y la sanción a los responsables para evitar su impunidad, el decreto establece 17 medidas de satisfacción adicionales (artículo 84).

Asimismo, se propiciarán las condiciones necesarias para que la sociedad y las organizaciones Rrom puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de su memoria. De esta forma, el Centro de Memoria Histórica liderará acciones para preservar su historia (artículo 87).

En materia de justicia, el Estado colombiano deberá garantizar la amplia participación en el proceso judicial a todas las partes perjudicadas, al pueblo Rrom y a sus autoridades, así como a toda persona que tenga un interés legítimo en el proceso. Adicionalmente, dentro del decreto se prevén 17 garantías de no repetición (artículo 90), relacionadas con el fortalecimiento de la institucionalidad para la protección del pueblo y la investigación de las vulneraciones a sus derechos humanos.

5) Formas específicas de reparación según la modalidad de la violación

Se reparará integralmente al pueblo Rrom o gitano por las vulneraciones a su derecho a la integridad cultural (artículo 92), a la vida y a la integridad física y cultural (artículo 93) y a la autonomía e integridad política y organizativa. Estas medidas de reparación se establecerán en el plan integral de reparaciones colectivas para el pueblo Rrom con la participación de las diferentes kumpaño.

6) Plan integral de reparación colectiva para la kumpaño

Es el instrumento técnico por medio del cual se consultan previamente con las autoridades y representantes, así como de las organizaciones Rrom respectivas, las medidas de reparación colectiva construidas por los mismos afectados en concurso con las instituciones responsables que respondan a

las necesidades concretas del pueblo Rrom y kumpaño que hayan sufrido daños.

El plan contendrá: i) La caracterización del daño; ii) La identificación de las autoridades; iii) Las medidas de reparación integral colectiva; iv) Los recursos disponibles; v) Los tiempos de ejecución de las medidas, y vi) Los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

7) Institucionalidad para la atención, reparación integral y restitución de tierras

El decreto establece que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas serán las encargadas de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento del pueblo Rrom. De esta forma, se ordena la realización de arreglos institucionales a niveles nacional y territorial para garantizar el cumplimiento de las garantías previstas en esta normativa.

Adicionalmente, se señala que los registros de víctimas y de tierras despojadas y abandonadas contarán con un componente especial para las comunidades, que incorporará información relativa a las víctimas, sobre la kumpania, la ubicación de su asentamiento y las variables de caracterización de daños y afectaciones.

Finalmente, se prevé la participación de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom en las Mesas de Víctimas y los comités territoriales de justicia transicional, de que tratan los artículos 193 y 173 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente.

7.2. Conclusiones

Se observa que el Gobierno Nacional ha venido desarrollando una política pública para el reconocimiento y la garantía general de los derechos humanos de los gitanos. Así, mediante el Decreto 2957 de 2010, se señala que este grupo tiene una identidad propia, mantiene una conciencia étnica particular, posee una forma de organización social específica y su propia lengua, y ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales.

Sin embargo, no se ha profundizado en el reconocimiento de los riesgos específicos que sufren estas comunidades cuando son víctimas de desplazamiento forzado. Así, en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, se emitió el Decreto 4634 de 2011, que de forma general dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano.

8. REPORTE DE MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO EN MATERIA DE JUSTICIA FRENTE A LAS COMUNIDADES ÉTNICAS

Bajo el contexto expuesto en este documento, el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación han adoptado una serie de estrategias con el fin de medir los avances alcanzados en materia de superación del ECI por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, donde se destacan las siguientes:

Con el fin de medir el goce efectivo del derecho a la justicia, en relación con el delito de desplazamiento forzado, se formuló un indicador que permite medir el porcentaje de conglomerados de desplazados que coincide, territorial y temporalmente, con hechos investigados por la Fiscalía General de la Nación por el delito de desplazamiento forzado.

Lo anterior permitió determinar que para 2019, solo el 45,3 % de los conglomerados de desplazamiento forzado habían tenido avances en el proceso de investigación. Este porcentaje es superior al que se tenía para 2017 y 2018, años en los que se reportaba un indicador de cobertura de las investigaciones de un 38,8 y 45,1 %, respectivamente. Sin embargo, este indicador no tiene un componente étnico que nos permita conocer el porcentaje de hechos investigados en los que las comunidades indígenas, afrodescendientes y Rrom han sido víctimas³³.

Si bien se han implementado varias estrategias con enfoque diferencial para el acceso a la justicia de las comunidades indígenas y afrocolombianas víctimas de desplazamiento, varias de las acciones reportadas adoptadas por el Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial aplican un enfoque diferencial, únicamente en relación con las mujeres y los niños como población vulnerable.

9. CONCLUSIONES GENERALES

- El conflicto armado recrudeció la discriminación y marginalización histórica que han sufrido las comunidades étnicas, situación que ha involucrado una posible extinción cultural y física de las mismas.
- Las comunidades étnicas han sufrido afectaciones diferenciales debido a la guerra, que para el caso de cada grupo tienen sus propias particularidades. De ahí que el enfoque étnico diferencial deba ajustarse a las necesidades de cada grupo.
- Desde la adopción de la Sentencia T-025 de 2014, y en particular de los Autos 04 y 05 de 2009, el Estado colombiano ha diseñado una variedad de estrategias dirigidas a superar el ECI en materia de desplazamiento, destacándose principalmente las siguientes: i) La adopción del RUV, que permite la identificación étnica de las víctimas frente a cada uno de los tres grupos reconocidos, y ii) La expedición de la Ley 1448 de 2011, en particular de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011, en los términos arriba indicados.
- La adopción del RUV ha contribuido a visibilizar las afectaciones que sufren las comunidades étnicas debido al conflicto armado, invisibilizadas antes de la adopción de los Autos 04 y 05 de 2009.
- Llama la atención que, pese a que han transcurrido más 16 años desde la adopción de la Sentencia T-025, persisten varios de los riesgos identificados por la Corte Constitucional en los Autos 04 y 05 de 2009. Así lo concluye el Auto 266 de 2017, que hace un análisis de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales que continúan poniendo en riesgo la vida, integridad, autonomía, identidad cultural y territorio de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

³³ Cfr. Informe anual de cumplimiento, Auto 11 de marzo de 2014, avances en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, Sentencia. Capítulo. Derecho a la Justicia con IGED.

- Aunque la Corte Constitucional en sus autos ha priorizado algunas comunidades que requieren atención urgente por parte del Gobierno Nacional, todas las comunidades étnicas víctimas de desplazamiento forzado deben ser beneficiarias con medidas especiales.
- Si bien se observan avances y acciones por parte de las entidades estatales en materia de superación de riesgos asociados al desplazamiento forzado, la medición de estos no es fácil debido a: i) La ausencia de indicadores que implementen el enfoque diferencial por etnia, y ii) La ausencia de indicadores interseccionales. Por los mismos motivos, tampoco son medibles los avances en el goce efectivo de los derechos de las comunidades étnicas en situación de desplazamiento.
- Persiste la necesidad de adoptar estrategias armonizadas y articuladas a nivel institucional, que favorezcan no solo la implementación del enfoque étnico, sino la óptica interseccional, con el fin de atender las particularidades de los colectivos, teniendo en cuenta la orientación sexual, identidad de género, edad y/o existencia de una discapacidad física, sensorial o psíquica, así como la capacidad económica y el nivel educativo de las personas que integran las comunidades.
- Los esfuerzos deben seguir concentrándose en la implementación de todas las estrategias adoptadas por el Gobierno a nivel territorial, con la participación de las autoridades locales, y el robustecimiento de bases de datos públicas.
- El indicador establecido para medir el acceso a la justicia en relación con el delito de desplazamiento forzado no incorpora un componente diferencial en relación con los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y los pueblos Rrom o gitanos.
- No se identificaron estrategias de investigación específicas para esclarecer las violaciones de las que han sido víctimas estas comunidades, las cuales son claves como medidas de prevención y garantías de no repetición.
- La aplicación del enfoque diferencial étnico por parte de la Corte Constitucional y su implementación en las políticas públicas promovidas por el Gobierno Nacional no ha incluido el análisis detallado del impacto particular del desplazamiento forzado para las comunidades Rrom o gitanas.
- Las medidas adoptadas por el Gobierno colombiano han resultado insuficientes para superar el ECI declarado en materia de desplazamiento forzado, en particular frente a las comunidades étnicas, que a la fecha continúan en riesgo de desplazamiento.
- Dado que las causas que amenazan a las comunidades étnicas en materia de desplazamiento forzado, los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales persisten, la Corte Constitucional mantiene competencia para hacer seguimiento a este fenómeno, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

