

RECOMENDACIONES A LA IMPLEMENTACIÓN

DE LA PRÓRROGA DEL DECRETO
LEY 4633 DE 2011 EN MATERIA DE RESTITUCIÓN
DE DERECHOS TERRITORIALES
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA

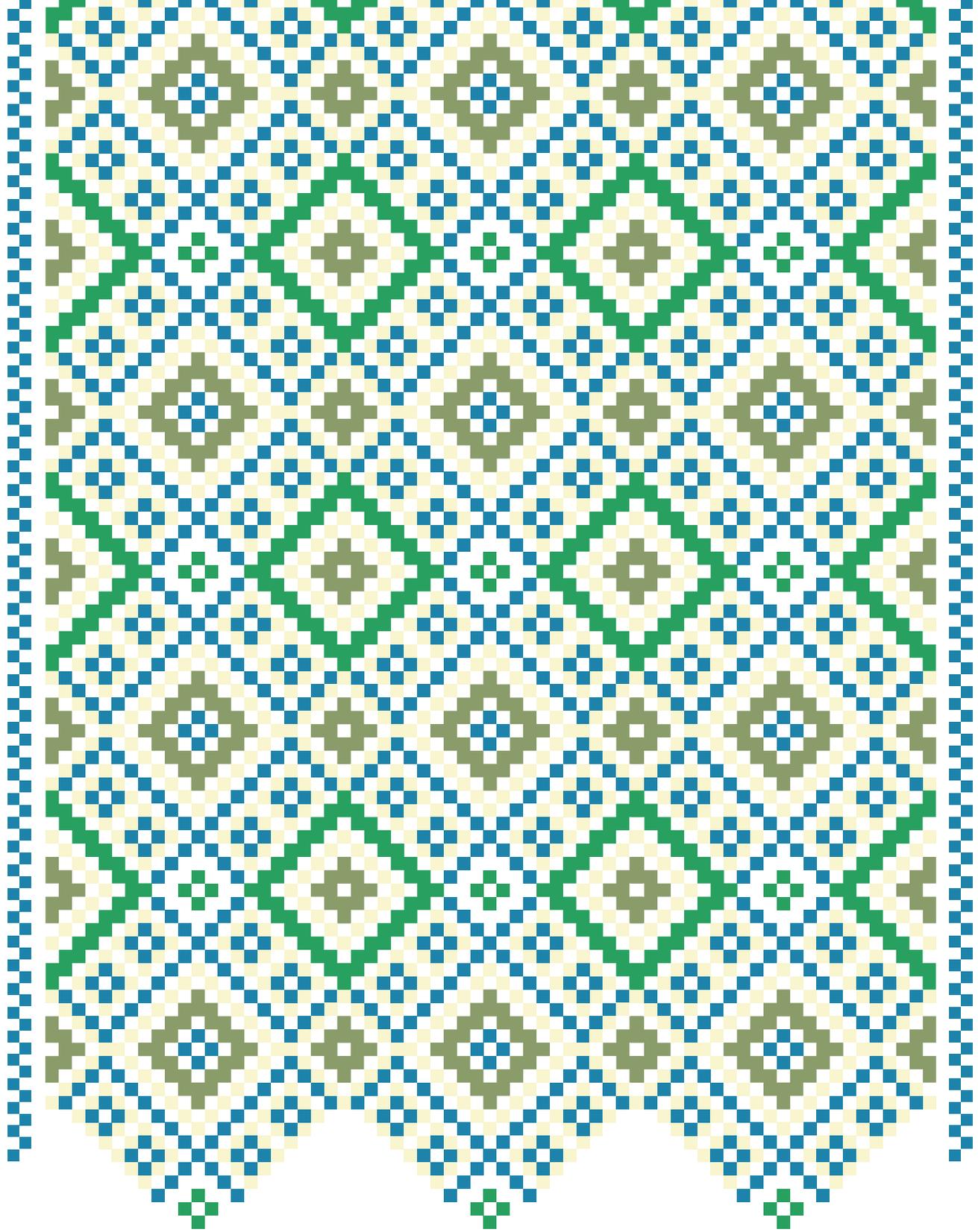


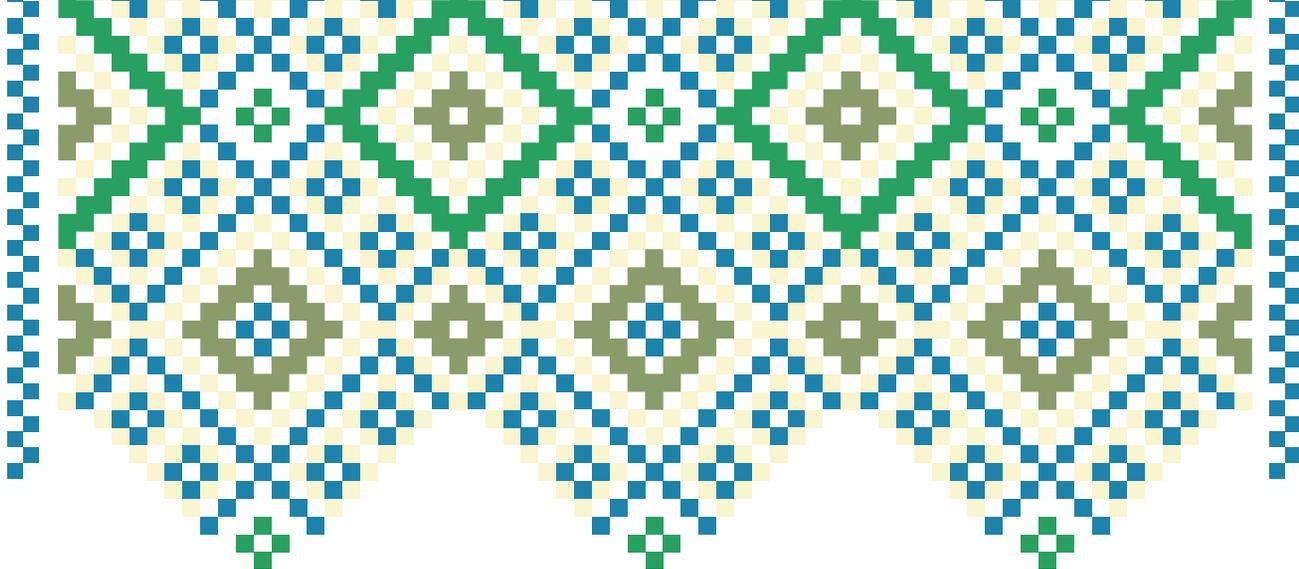
CNTI

Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Pueblos y Organizaciones



OBSERVATORIO
de Derechos Territoriales
de los Pueblos Indígenas





RECOMENDACIONES A LA IMPLEMENTACIÓN

**DE LA PRÓRROGA DEL DECRETO
LEY 4633 DE 2011 EN MATERIA DE RESTITUCIÓN
DE DERECHOS TERRITORIALES
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA**

A consideración de:

La Unidad Administrativa Especial de Gestión para la
Restitución de Tierras Despojada y Abandonadas

La Agencia Nacional de Tierras

Documento elaborado por:

EQUIPO AUTÓNOMO DE DELEGADOS DE LAS
ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE LA CNTI

Confederación Indígena Tayrona – CIT
Oscar Buitrago Soto

Organización de los Pueblos Indígenas de la
Amazonia Colombia (OPIAC)

Martin Franco Angulo
Organización Nacional Indígenas de Colombia
(ONIC)

Carlos Andres Cuaical Chapi
Autoridades Indígenas de Colombia (AICO Por la
Pacha Mama)

Jaime Orlando Agreda
Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia
Gobierno Mayor

Maria Fernanda Forero
Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia
Gobierno Mayor

OBSERVATORIO DE DERECHOS TERRITORIALES
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA

Ricardo Camilo Niño Izquierdo - Director

Cristina Alejandra Luna Calpa – Abogada

Edwin De los Ríos Jaramillo – Sociólogo

Diana Paola Garreta Quenguan - Abogada

Vanessa Silva Garnica - Abogada

ISBN:

Colombia
Bogotá D.C.
Noviembre de 2022



COMISIÓN NACIONAL DE TERRITORIOS INDÍGENAS
Secretario Técnico Indígena - Ricardo Camilo Niño Izquierdo

José Vicente Villafañe Chaparro
Confederación Indígena Tayrona (Cit)

Fredy López Días
Organización Indígena De Pueblos Amazonicos (Opiac)

Miyer Hermes Merchan Catimay
Organización Nacional Indígena De Colombia (Onic)

Rafael Mendinueta
Delegado Macro Norte

Vladimir Kheythzmang Rubiano Domico
Delegado Macro Occidente

Pepe Cham Garcia
Delegado Macro Amazonia

Imer Salas Rodriguez
Delegado Macro Orinoquia

Ulises Tique Esquivel
Delegado Macro Centro Oriente

Alfonso Peña Chepe
Delegado Exconstituyente

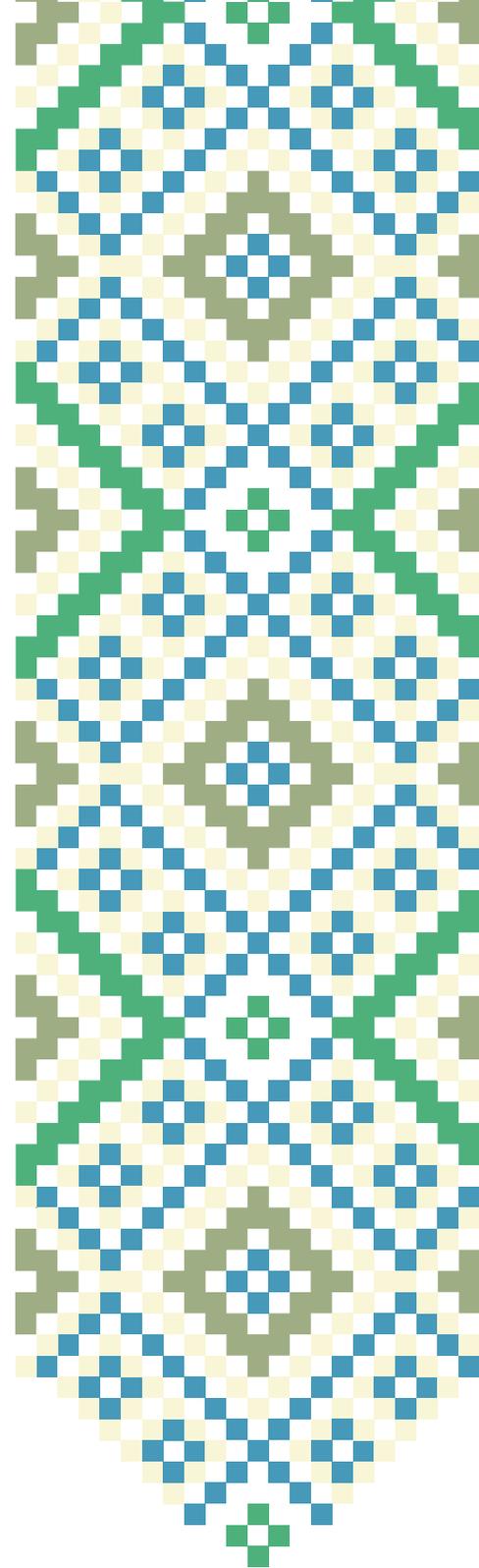
Francisco Rojas Birry
Delegado Exconstituyente

Aída Marina Quilcué Vivas
Delegada Senadora de la República

Polivio Leandro Rosales Cadena
Delegado Senador de la República

Jairo Alberto Guerrero
Delegado Autoridades Indígena Colombia

Angel Jacanamejoy
Delegado Autoridades Tradicionales Indígenas De Colombia Gobierno Mayor



Contenido

PRESENTACIÓN	8
INTRODUCCIÓN.....	14
1. TERRITORIO, TERRITORIALIDAD Y BIOCULTURALIDAD EN LA INTEGRALIDAD DE LA REPARACIÓN ÉTNICA.....	20
2. DIAGNÓSTICO SÍNTESIS DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES INDÍGENAS DURANTE LA PRIMERA VIGENCIA DEL DECRETO LEY 4633 de 2011.....	24
2.1 Balance de la política de restitución de derechos territoriales indígenas durante los 10 primeros años de vigencia del Decreto Ley.....	28
2.1.1 Diagnóstico de la etapa administrativa.....	29
2.1.2. Diagnóstico de la etapa judicial.....	36
2.1.3. Diagnóstico de la etapa posfallo	38
2.1.4. Diagnóstico de las medidas de protección territorial.....	42
3. SOBRE EL CONPES 4031 DE 2021: DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS	48
4. LINEAMIENTOS GENERALES Y RECOMENDACIONES A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011.....	56
4.1. La restitución de derechos territoriales y la superación del Estado de cosas inconstitucional	57

4.2. mínimos que deben respetar las rutas de implementación de la Ley 2078 de 2021.....	58
4.3 Lineamientos generales para la implementación de la prórroga del Decreto Ley 4633	60
4.4. Propuestas para la implementación del Decreto Ley dirigidas a la URT y a la ANT.....	66
4.4.1. Propuestas dirigidas a la gestión de la DAE-URT	66
4.4.2. Propuestas dirigidas a la gestión de la ANT.....	68
5. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO.....	71
5.1. Recomendaciones en la Etapa Administrativa.....	71
5.2. Recomendaciones en la Etapa Judicial.....	73
5.3. Recomendaciones en la etapa posfallo	74
5.4 Recomendaciones generales a la implementación de Decreto Ley 4633 en materia de Restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas	75



PRESENTACIÓN

En el marco del cumplimiento del decreto 1397 de 1996 que creó la Comisión Nacional de territorio Indígenas, entre los días el 20 y el 22 de octubre de 2021, con participación de las delegaciones del Gobierno nacional y el Gobierno indígena, se realizó en la ciudad de Bogotá la V sesión mixta de la CNTI, con el fin de hacer seguimiento a la gestión de los acuerdos que en materia de protección y garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas del país lograron ser suscritos por las partes en sesiones anteriores, y abordar además, las reflexiones y las discusiones que en materia de derechos territoriales indígenas permitieran la definición de unos nuevos.

En esta sesión se deliberó en torno a los informes presentados por la Dirección de Asuntos étnicos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (DAE-UAEGRTD) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en materia de formalización, seguridad jurídica y de restitución de territorios indígenas despojados. Adicional a ello, valorando la finalización del primer periodo de vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011 y considerando la prórroga que le fue definida mediante la ley 2078 de ese mismo año, las organizaciones que en el escenario representan el gobierno indígena, acordaron con el gobierno nacional la creación de un equipo de trabajo autónomo indígena integrado por 6 delegados de la cinco organizaciones indígenas al que le fuese garantizado todo el apoyo logístico para la realización de tres sesiones de trabajo (de cuatro días de duración cada una), con el objetivo de diagnosticar las dificultades más significativas del proceso de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas durante su primer periodo de vigencia, y elaborar una propuesta de ruta de implementación a corto, mediano y largo plazo para los 10 años de la prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011. Ruta que posteriormente, habría de ser presentada en una sesión mixta de la Comisión.

Garantizada la logística, definidos los delegados por cada una de las cinco organizaciones indígenas, y el apoyo técnico del Observatorio de derechos territoriales de los Pueblos indígenas de la Secretaría indígena de la CNTI las tres (3) sesiones autónomas fueron realizadas entre los meses de mayo y julio del año 2022. Producto de ellas es el presente documento de **Recomendaciones a la implementación de la prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011 en materia de restitución de los territorial de los pueblos indígenas en Colombia**, que las organizaciones de los pueblos indígenas que constituyen el espacio de la CNTI ponemos a disposición del público en general, pero en especial

a la institucionalidad responsable de materializar la política pública de restitución de tierras y territorios, a fin de que la optimización de los procesos de restitución de derechos territoriales indígenas y la materialización de los mismos pueda realmente contribuir a la justicia, a la construcción de paz, y al resarcimiento de parte de la historia de violencia y de discriminación social e institucional de la que hemos sido víctimas y testigos el conjunto de los pueblos indígenas del país

El presente documento incluye y organiza los textos, las deliberaciones y las reflexiones que durante las sesiones autónomas realizadas entre mayo y julio del año en curso fueron realizadas por los delegados y las delegadas de las organizaciones indígenas que participan de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). Espacio y organizaciones que se presentan a continuación:

❧ **LA COMISIÓN NACIONAL DE TERRITORIOS INDÍGENAS – CNTI:** La Comisión es un espacio de interlocución y concertación entre los Pueblos Indígenas y el Gobierno nacional, creado mediante el decreto 1397 de 1996 con el fin de tratar los temas relacionados a la garantía y el goce efectivo de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia. Surgió como producto de las movilizaciones que durante ese año fueron realizadas por los pueblos y las organizaciones Indígenas en diferentes regiones del país ante las violaciones sistemática que de sus derechos y en contravía de nueva Constitución Política de 1991 se registraban en ese entonces, en un contexto marcado por la actividad extractivas de los recursos naturales y el desarrollo del conflicto armado, situaciones ambas que aún persisten. Es así como a razón de su demanda ante el Gobierno nacional, este expidió el decreto 1397 de 1996 mediante el cual se creó entre otras, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) y se regularon varias disposiciones, definiéndose esta como espacio de concertación política conformado por dos partes: por los pueblos indígenas, sus representaciones y organizaciones y por las instituciones representantes del gobierno nacional.¹

.....
1 Por parte del Gobierno Indígena participan La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), la Confederación Indígena Tayrona (CIT), las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor, las Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama (AICO); cinco representantes indígenas de las macro regiones del país (Norte, Centro -Oriente, Occidente, Orinoquía y Amazonía), así como los senadores indígenas en ejercicio y los exconstituyentes indígenas. Por parte del Gobierno Nacional las entidades que concurren en el espacio son: el viceministro de Agricultura, los directores generales, de Asuntos Étnicos y el jefe de la Oficina de Planeación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), un delegado del Ministerio del Interior, el jefe de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el director general de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. De igual forma, asisten como invitados la Unidad de Restitución de Tierras (URT), Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y otras entidades relacionadas con la formalización de territorios indígenas. Adicionalmente, la CNTI cuenta con la presencia y acompañamiento permanente de los entes de control tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría



La CNTI tiene entre sus funciones las de (i) proteger la diversidad étnica y cultural de la nación y del ordenamiento de los territorios indígenas; (ii) gestionar ante las entidades competentes todas las medidas necesarias para la defensa y protección de la integridad de los territorios indígenas; (iii) concertar y hacerle seguimiento a la ejecución de la programación anual de la Agencia Nacional de Tierras (ANT, antes INCODER) para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de Resguardos Indígenas, y a su vez al saneamiento y conversión de Reservas Indígenas; (iv) analizar las normas de la legislación agraria atinentes a Resguardos Indígenas y recomendar las modificaciones que se requieran para superar los principales obstáculos que se presentan a en derechos territoriales de los Pueblos Indígenas; (v) preparar un estimativo de los costos anuales de las actividades de legalización de los territorios indígenas; (vi) acceder y actualizar la información sobre los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas; y (vii) todas las demás contenidas en el decreto 1397 de 1996, así como las acciones descritas de su competencia establecidas en el Decreto Ley 4633 de 2011, decreto 2333 de 2014 (compilado en el decreto 1071 de 2015), el Decreto Ley 902 de 2017 y el decreto 1232 de 2018.

❧ **EL OBSERVATORIO DE DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA (ODTPI):** En el año 2017, la Secretaría Técnica Indígena creó por mandato de sus delegados indígenas, el Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas (ODTPI) con el fin de mejorar la capacidad de incidencia social y política del gobierno indígena en el espacio de la Comisión, y apoyar sus procesos de deliberación y toma de decisiones en los temas relacionados con los territorios indígenas en el país, desde un enfoque cultural y de derechos humanos que esté fundado en la concepción y la cosmovisión propia de los pueblos indígenas sobre el territorio. Desde su creación ha respaldado con la elaboración de sus insumos técnicos, el proceso deliberativo, reflexivo y de toma de decisiones de la Secretaría Técnica en el espacio de la CNTI, ha contribuido en los ejercicios de seguimiento y evaluación que realiza la Secretaría sobre las políticas públicas que involucran, afectan o puedan afectar los territorios y los derechos territoriales, y ha realizado significativos aportes a la producción de información relacionada con el diagnóstico, el contexto y el análisis de la problemática de la protección, la garantía y goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. El Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas (ODTPI), es parte del

.....
General de la República. Para impulsar la ejecución de sus funciones, el Decreto 1397 contempló para la CNTI la creación de una Secretaría Operativa conformada por un delegado indígena (o Secretaría Técnica Indígena – STI de la CNTI), un delegado del Ministerio de Agricultura y un delegado por las otras entidades gubernamentales que la conforman (o Secretaría Técnica Gubernamental – STG de la CNTI). Desde la creación de la CNTI y en ejercicio de la autonomía, las organizaciones indígenas nacionales con asiento en este organismo acordaron que la coordinación e impulso de la STI – CNTI estaría a cargo de la Confederación Indígena Tayrona.

acumulado cultural producto de las luchas históricas por el reconocimiento y por la exigibilidad social, política y jurídica de los derechos humanos y de los derechos territoriales de los pueblos y las organizaciones indígenas en el país.

❧ **LA ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA – ONIC.** La ONIC es una autoridad de gobierno, justicia, legislación y de representación de los pueblos y las organizaciones indígenas de Colombia. Surgió en el año de 1982 en el marco del Primer Congreso Indígena Nacional que fue celebrado en la Localidad de Bosa (Cundinamarca) el cual fue impulsado por Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) con el objetivo de promover una plataforma política indígena bajo los principios de Unidad, Tierra, Cultura, Autonomía y gobierno propio, las cuales configuran sus líneas de acción desde entonces. Su dinamización permanente se encuentra definida los (as) 10 consejeros (as), quienes conforman la Asamblea de Autoridades de la organización durante el tiempo en que no se encuentre reunido el Congreso el cual constituye su máxima autoridad. Como organización de los pueblos indígenas de Colombia tiene como misión la de fortalecer y apoyar el gobierno propio de los pueblos indígenas para que asuman con unidad, autonomía y dignidad, el control de sus territorios y la realización y defensa de sus derechos humanos y colectivos; propender por el reconocimiento social e institucional de la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, acompañándolos en sus procesos organizativos propios de carácter local, regional, nacional e internacional, y facilitar y gestionar la participación de los pueblos indígenas y sus representantes en los escenarios de decisión y ejecución de políticas públicas en el país.

❧ **LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA – OPIAC:** La OPIAC es una institución de derecho público de carácter especial indígena sin ánimo de lucro, la cual ejerce una representación política de los pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana ante instituciones del orden Nacional e internacional. Su objetivo es velar para que los derechos colectivos e individuales de las organizaciones indígenas afiliadas (resguardos, cabildos, asociaciones, entre otros) sean respetados por todos los actores con incidencia directa e indirecta en la región de la Amazonia Colombiana. Así mismo, abanderada la lucha de la gran Nación Indígena Amazónica representada por 64 pueblos indígenas mediante la reivindicación y la defensa de la vida, los derechos de la naturaleza y los territorios, la cultura y la biodiversidad.

❧ **GOBIERNO MAYOR - AUTORIDADES TRADICIONALES INDÍGENAS DE COLOMBIA:** Gobierno Mayor, es una entidad del orden nacional sin ánimo de lucro. Nació hace más de 40 años, con presencia en los departamentos del Cauca, Putumayo, Huila, Tolima, Valle del Cauca, Meta, Antioquia, Chocó, Caquetá, Vichada, Amazonas, Risaralda, Córdoba, Cesar, Guajira, Nariño, Cundinamarca, Atlántico, Magdalena, Bolívar, Casanare, Guainía y Quin. Las autoridades y dirigentes del Pueblo Misak, junto a varias autoridades del Pueblo Nasa, que pertenecían al CRIC iniciaron un proceso



de diálogos y concertaciones con sus comunidades en los territorios de Jambaló, Novirao, Jebalá, Guambia y La Paila, donde acordaron la conformación de la organización, Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente – AISO. Posteriormente y con la adhesión de muchas autoridades indígenas del nivel nacional, la AISO se transformaría en el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia – AICO. Actualmente tiene como misión central la defensa de los derechos humanos, territoriales, educativos, a la salud, entre otros de los pueblos y comunidades indígenas de Colombia que caminan con su proceso organizacional, con miras a fortalecer y reconstruir los principios de los Pueblos Indígenas, bajo los principios de unidad, solidaridad y respeto en el marco de la reciprocidad.

☯ **AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA – AICO:** Las Autoridades Indígenas de Colombia “Por la Pacha Mama” – AICO es una entidad sin ánimo de lucro que parte de la institucionalidad indígena colombiana. Como organización fue constituida por la voluntad de las autoridades tradicionales de los departamentos de Nariño, Guajira, Meta, Antioquia, Cundinamarca, con el objetivo de velar por la protección y el goce efectivo de los derechos colectivos e individuales de los pueblos y afiliados. Se crea a raíz de las diferentes luchas que históricamente dieron las autoridades mayores y que desde entonces hasta la actualidad sigue regida y fortalecida bajo los mandatos y principios de los mismos. AICO en representación de los pueblos Pastos, Quillacingas, Wayuu, Embera, Achagua, Embera, Puinave y Piapoco, tiene como objeto la reconstrucción cultural, social, política y económica de los pueblos indígenas asociados y la lucha por la realización de los derechos, intereses, permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas de Colombia, defendiendo, manteniendo, recuperando y fortaleciendo el ejercicio real de la autonomía, usos y costumbres propios.

☯ **LA CONFEDERACIÓN INDÍGENA TAYRONA – CIT:** La Confederación fue creada entre 1978 y 1980 por iniciativa del Pueblo indígena Arhuaco. Integra los resguardos de Busichama y el Resguardo Kogi-Malayo-Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, donde habitan los pueblos Kogui, Arhuaco, Wiwa y Kankuamo. La Confederación es encabezada por el Cabildo gobernador o su delegado, tiene representación en la Mesa Permanente de Concertación y lidera la Comisión Nacional de Territorios Indígenas de la que también hace parte. Las funciones administrativas de la CIT corresponden a las directivas de los respectivos resguardos y cabildos que la conforman; es decir, las decisiones políticas se ejecutan a través de las directivas del pueblo. El liderazgo de la CIT es ejercido bajo los principios culturales de la Ley de Origen que orienta la toma de decisiones y la gestión e incidencia de los cuatro pueblos de la Sierra, cumpliendo la función de defender el territorio en toda su integralidad, en desarrollo de los derechos que como pueblos indígenas les han sido reconocidos por la Constitución Política de Colombia.



INTRODUCCIÓN

El 11 de junio del año 2011, se recordará en Colombia como fecha histórica en la que después de décadas de violencia sociopolítica, fue expedida la Ley 1448 de víctimas y de restitución de tierras mediante la cual se establecieron los principios, las medidas, los criterios y la nueva institucionalidad que tendría a cargo la reparación de las víctimas del conflicto armado, así como la restitución de sus tierras abandonadas y despojadas durante parte de ese periodo. Norma que a su vez, en su artículo 205 (transitorio) otorgó facultades especiales a la presidencia de la república para expedir mediante Consulta Previa el Decreto Ley 4633 de 2011 (del 9 de diciembre de 2011) mediante el que desde se establecieron las medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en el país por un término de 10 años contados a partir de la fecha de expedición de este último.

Tras años de implementación de la norma, para enero del año 2021, a meses de terminar la vigencia de la Ley 1448 de 2011, y en un contexto marcado por la distancia marcada entre su materialidad y sus propósitos, el Congreso de la República, atendiendo la orden dada por la Corte Constitucional en su sentencia C- 588 de 2019, expidió la Ley 2078 del 8 de enero de 2021, por medio de la cual se modificó la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos (4633 de 2011, 4634 de 2011 y 46355 de 2011), prorrogando su vigencia por 10 años más, hasta el año 2031.

La omisión de la Consulta Previa a los pueblos indígenas para la prórroga de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto Ley 4633 de 2011

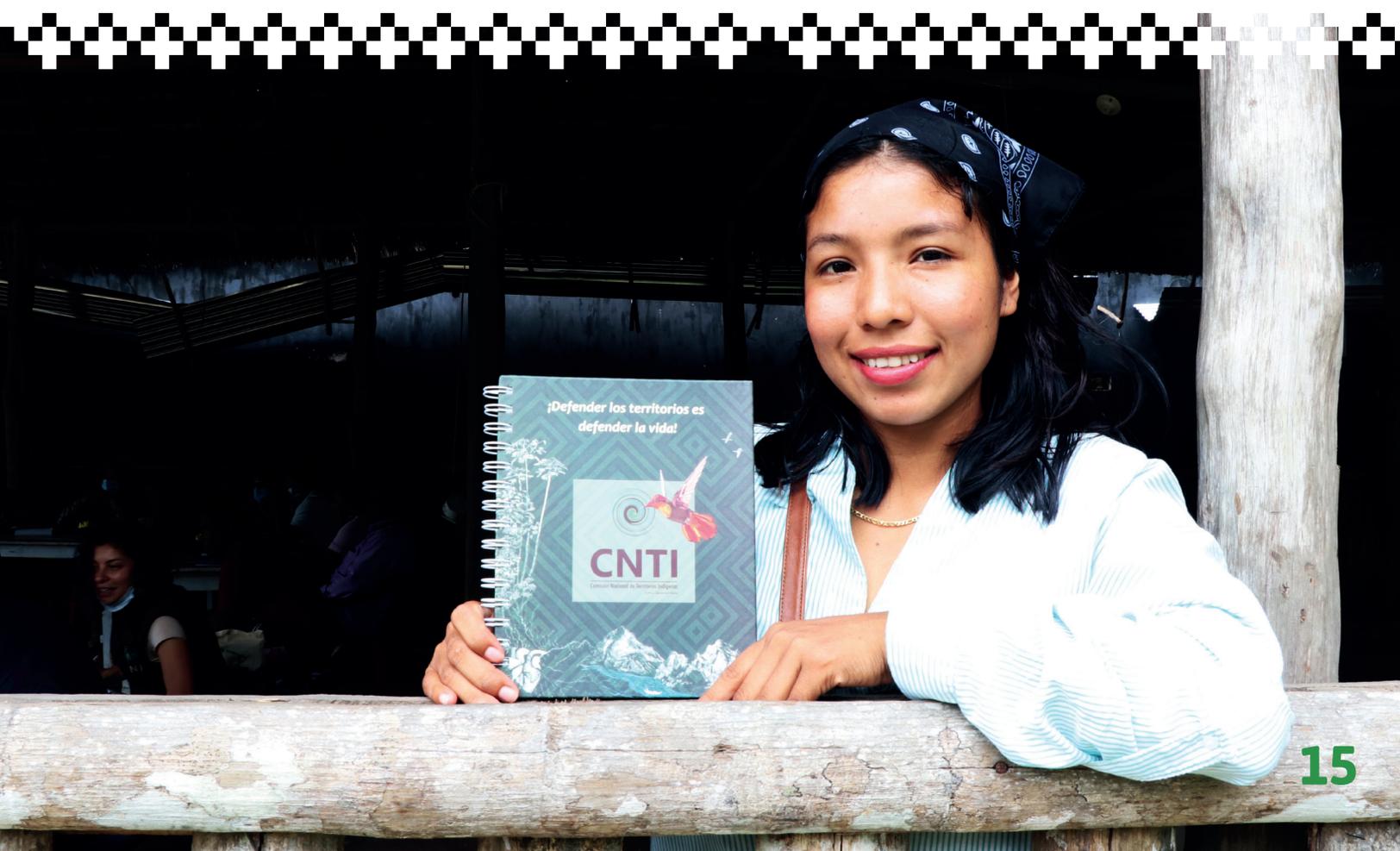
Antes de llegar al Congreso de la República, en el trámite de la prórroga de la ley, el gobierno de entonces omitió surtir con la Mesa Permanente de Concertación – MPC, el proceso de Consulta Previa, Libre e Informada, por corresponder esta a una iniciativa legislativa que habría de afectar directamente la integridad física, étnica y cultural de las poblaciones con alto nivel de vulnerabilidad (Convenio 169 de 1989 de la OIT ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991).

Con este hecho se violaron (de nuevo), los derechos humanos y territoriales de los pue-

blos indígenas en el país, los cuales nos encontramos protegidos por los Convenios y Tratados Internacionales suscritos por Colombia, que a su vez configuran el bloque de constitucionalidad, y los derechos fundamentales estatuidos en el marco de la Constitución Política, las Sentencias de la Corte Constitucional y las leyes que norman la materia en el país.

Esta omisión no permitió que se realizara el análisis deliberatorio y evaluador de los 10 años de aplicación de la Ley 1448 de 2011, y en particular del Decreto Ley 4633 de 2011. Sobretudo en los temas del alcance, las metas, la asignación de los recursos ejecutados y los resultados de su implementación. En este caso, de nuevo, los pueblos indígenas se quedaron sin opinión crítica y sin la posibilidad de plantear sus exigencias para los 10 años de prórroga.

A pesar de ello, las autoridades y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, anunciamos y reiteramos nuestra disposición de continuar con el seguimiento puntual a la implementación de la prórroga del Decreto Ley 4633 durante los próximos 10 años (hasta el 2031), así como nuestro interés en participar, teniendo como garantía los más altos estándares, en el proceso de rediseño de la política de reparación y de restitución territorial indígena, en el de su implementación y evaluación, así como en la definición de las recomendaciones que sean necesarias para impulsar el goce pleno y efectivo de los derechos reparación integral y de restitución territorial de los pueblos indígenas del país.



La evaluación de los primeros 10 años del Decreto Ley 4633 de 2011 (2011-2021)

El análisis y evaluación de los primeros 10 años (2011-2021) de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto Ley 4633 de 2011, ratifican la persistencia de los factores estructurales e históricos de inequidad y de violación de los derechos humanos y demás derechos fundamentales de los pueblos indígenas y por lo tanto, arrojan como resultado la ineficiencia de la política pública de víctimas y la inoperancia de los instrumentos administrativos, financieros, procedimentales y protocolarios activados por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD- y la Agencia Nacional de Tierras -ANT-.

El Ministerio Público ha planteado en múltiples informes, que no obstante los esfuerzos de la -UARIV-, los resultados durante los primeros 10 años fueron exigüos en la reparación colectiva y en la insignificante asignación de recursos para esta actividad, así como el reducido número de individuos y comunidades indígenas víctimas de la violencia, favorecidos por esta medida de protección.

Así mismo, el Ministerio Público en sus informes ha recabado que realizados los balances de las inversiones en la política pública por parte de las entidades responsables de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, los resultados son negativos en todos los temas, formulando a éstas recomendaciones y correctivos, con el objetivo de contribuir a la subsanación de desenfoces y errores que siguen propiciando en el tiempo, el agravamiento de hechos victimizantes contra los pueblos y las comunidades indígenas en el país.

Reiterados informes han enfatizado que todos estos incumplimientos afianzan las condiciones regionales en las cuales se recrudecieron las violaciones de los derechos humanos y colectivos, con asesinatos de líderes sociales y líderes indígenas, masacres, desplazamientos y confinamientos de las poblaciones indígenas.

Como se ha reiterado en los diversos análisis de hace muchos años, las causas de la inoperancia gubernamental y de la ineficiencia institucional no es por la falta de normatividad garantista, como tampoco en este caso, por la falta de suficiente presupuesto. ¿Entonces cuáles son los factores de la política pública a modificar de manera contundente?

Un factor de especial trascendencia en la ineficiencia estatal es la deliberada programación de los presupuestos sin la aplicación del enfoque diferencial; lo que se traduce en que no existen asignaciones sectoriales y temáticas puntuales para los grupos étnicos, dándose que las entidades deciden sobre las cuantías, rubros y especificidades financieras, quedando siempre los recursos de inversión en muy bajos porcentajes. Teniendo el derecho de participación establecido en la normatividad, a las autoridades indígenas representativas se les excluye en la planeación y en la toma de decisiones.

El autonomismo gubernativo de las entidades con los recursos destinados a la atención de los derechos y a la superación de las violencias contra los pueblos indígenas, tendrá que superarse desde el comienzo de la implementación de la prórroga de los 10 años hasta el 2031.

Las propuestas correctivas que se presentan en este texto, insisten principalmente, en que las entidades competentes de implementar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras deberán respetar y cumplir con el derecho de participación efectiva de los organismos representativos de los grupos étnicos en la implementación de las políticas sectoriales, en la planificación y en la toma de decisiones.

Los derechos de participación de los organismos representativos de los pueblos indígenas están claramente establecidos en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en la Constitución Política, en la profusa jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la Ley 160 de 1994, en la Ley 1448 de 2011, en los decretos ley 4633, 4634 y 4635 y en el Decreto Ley 902 de 2017.

No obstante, los cuantiosos recursos invertidos y el despliegue del activismo a nivel nacional por parte de la UARIV, la UAEGRTD y la ANT en los 10 años transcurridos, los resultados designan por sí solos el incumplimiento en implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 para los pueblos indígenas. Sólo 18 sentencias de los jueces de restitución de tierras en esos primeros años, el inadmisibles incumplimiento de la ANT de las órdenes judiciales y las orientaciones administrativas emitidas por la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras así lo evidencian.

La ANT no tiene contemplada la restitución de tierras para los grupos étnicos como una actividad especial y diferenciada con presupuesto propio, ocasionándose la invisibilización de las órdenes judiciales. Los procesos de restitución de tierras en la ANT, una vez emitidos los fallos por los tribunales especializados siguen el curso de la justicia ordinaria y desdibujan con ello el carácter transicional, especial y transformador que fue establecido en la Ley y los decretos étnicos.

Un factor orgánico de la ineficiencia de las entidades referidas, no sólo es el direccionamiento del mayor porcentaje de los recursos para el funcionamiento y la contratación de todo tipo, sino también por la vigencia de organigramas burocráticos que presentan duplicidad de funciones y propician en el tiempo la repitencia de los procedimientos administrativos.

En los primeros 10 años también se registró el incumplimiento de los resultados de la ruta de retornos y reubicaciones, que además de ineficiente, se caracterizó por la ausencia de un protocolo étnico que garantizara la aplicación del enfoque diferencial en esta importante y estratégica actividad. Este es uno de los aspectos que se deberá corregir en el marco de los años de implementación de la prórroga.



Respecto a la restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas en los 10 años transcurridos, se evidenció un esfuerzo para mejorar la gestión por parte de la UAEGRTD en relación con los trámites del proceso taxativo en la etapa administrativa y en la adopción de medidas cautelares. No obstante ello, durante la implementación de la prórroga en mención, tendrá que modificarse la interpretación unilateral gubernamental, respecto a la división entre etapas administrativa, judicial y posfallo, en razón a que se ha segmentado la integralidad del proceso de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus decretos ley para los grupos étnicos, y se ha dado permisibilidad a la fragmentación de las obligaciones constitucionales en las actuaciones interinstitucionales, las cuales han redundado en el incumplimiento de la celeridad y la finalización de los procesos.

La Unidad de Restitución de Tierras tiene la competencia legal y la obligación política de realizar el seguimiento integral y la exigencia interinstitucional de los procesos ante los juzgados correspondientes y ante la ANT. En ninguna parte de la norma se expresa que debe llegar solamente hasta la finalización de la etapa administrativa. La URT debe promover el impulso procesal en los casos que se encuentren en etapa judicial, para lo cual puede apoyarse, además, en los convenios de cooperación proyectados para tal fin con el Consejo Superior de la Judicatura y con la Defensoría del Pueblo.

Así mismo, debe destacarse el incumplimiento de la URT con el funcionamiento del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente para los pueblos indígenas, como lo define el artículo 183 del Decreto Ley 4633 de 2011 y su parágrafo, respecto a que los registros de la UARIV y de la UAEGRTD, tendrían que haber funcionado interconectados e informados de manera permanente y funcional en tiempo real.

Igualmente, y para finalizar, es importante señalar que en los 10 años en que trascurrió la implementación de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto Ley 4633 de 2011, el referente central de diagnóstico es el incumplimiento del Estado colombiano del capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de la Habana, cuyo análisis de la realidad de la ruralidad colombiana, arrojó los parámetros, metas y resultados planteados en la implementación de la política de la Reforma Rural Integral.

Este incumplimiento del capítulo Étnico del Acuerdo de Paz ha sido una consecuencia fáctica de la descoordinación interinstitucional, la falta de voluntad política y la incoherencia de la política pública en relación con los Acuerdos de la Habana; factores que definieron el relegamiento de la reforma rural integral, y descentraron la implementación estratégica de la reparación a las víctimas y de los territorios indígenas, así como de la restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país.



1. TERRITORIO, TERRITORIALIDAD Y BIOCULTURALIDAD EN LA INTEGRALIDAD DE LA REPARACIÓN ÉTNICA.

El territorio para los pueblos indígenas es un espacio físico y simbólico vital para la diversidad natural y la reproducción de nuestra cultura. Su existencia, adquiere sentido propio, como espacio significado, culturizado y socializado, por las diversas expresiones, apropiaciones y defensas culturales, sociales, políticas, económicas que como pueblos definimos con él, a partir de las lecturas y registros propios que hacen posible valorarlo, memorizarlo, ritualizarlo y mitificarlo.

El territorio consolida jurídicamente todas las formas de uso, posesión, manejo, acceso y administración que definen la relación socioeconómica del pueblo con su hábitat; es entonces el hábitat primordial del pueblo indígena.

Debe responder a esa globalidad de concepción, por eso debe permitir el ejercicio de todas las formas, estables o itinerantes, de control territorial con la amplitud con que ese control se manifiesta en la realidad.

En la cosmovisión indígena el territorio representa el universo, esto es, lo que está encima del suelo, sobre el suelo y debajo del suelo. Incluye los recursos naturales renovables (fuentes de agua, madereros, flora y fauna) como los no renovables (minas, gas y petróleo). El territorio está ligado a lo sagrado, al espacio de reproducción social, de supervivencia física, de trabajo, solidaridad, y en general al ejercicio de su autonomía.

El territorio es la unidad sociocultural sobre la que los indígenas realizan todas las prácticas, usos y costumbres culturales y mantienen viva su cultura. El territorio es más que el espacio físico donde se consigue el sustento para supervivir, en él se encierra y se reproducen todas las relaciones.

La territorialidad por su parte, ejercida por los pueblos indígenas, constituye la configuración y significación sociocultural que con propósitos identitarios y como pueblos hacemos del territorio. La territorialidad cohesiona el territorio, lo ritualiza, lo define material y simbólicamente, y establece los vínculos y las relaciones con el espacio y el tiempo que lo definen.

Con el ejercicio de nuestra territorialidad, los pueblos indígenas compartimos la memoria de nuestras raíces históricas y religiosas, socializamos nuestra cosmovisión y nuestros vínculos con el territorio, y enunciamos nuestra identidad y sentido de pertenencia.

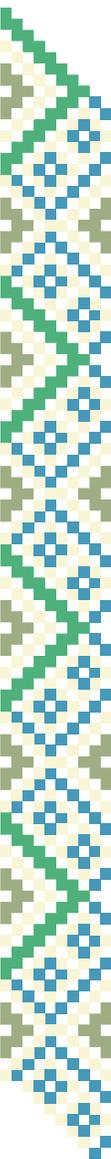
En la cosmovisión indígena, la territorialidad está definida por la Ley de Origen, la Ley Natural, y los usos y costumbres que como normas supremas regulan los aspectos espirituales, territoriales, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales de nuestros pueblos. Es por esto que nuestra territorialidad se diferencia y se distancia de la concepción de territorio que es definida por la cultura occidental materializada en el Estado. Para los pueblos indígenas el territorio es un bien colectivo indispensable para nuestra existencia como pueblos; y la Madre Tierra un medio para la construcción de nuestra autonomía e identidad cultural con la que sostenemos un principio de reciprocidad que implica devolver lo que se toma, basado en el respeto, la responsabilidad y nuestro agradecimiento.

El territorio es también un complejo físico y espiritual compuesto por elementos visibles e invisibles, como montañas, lomas, cerros, lagos, lagunas, ríos, mares, páramos, desiertos, llanuras, bosques y selvas, plantas, animales, seres espirituales y nosotros, la humanidad quienes habitamos, manejamos y compartimos el mismo mundo. Y los territorios indígenas abarcan el 22 por ciento de la superficie terrestre del mundo y albergan 80 por ciento de la biodiversidad del planeta.

La conexión entre la humanidad y los verdaderos dueños de los territorios que son los seres espirituales o invisibles, se logra a partir de prácticas propias de los sistemas de conocimiento indígena (ley de origen, derecho mayor, derecho propio, sistemas agrícolas milenarios, rezos, oraciones, ritos, bailes, palabra de consejo, lengua propia, entre otros) en conjunto con los elementos tradicionales dados desde nuestro origen (Coca, ambíl, yagé, rapé, tabaco, carayurú, chimú, ayo, chirrinchi, etc.).

Toda esta complejidad biocultural permite la conexión entre los seres espirituales y nuestra vida como humanidad, relación que nos brinda alimentos, agua, oxígeno y vivienda, elementos indispensables para la reproducción de la cultura, la vida y la abundancia. Así pues, tenemos una relación indivisible, interdependiente, complementaria y espiritual con los territorios y sus componentes.

Gracias a la relación físico – espiritual que nuestras culturas tienen con el territorio, éstos cumplen funciones ecosistémicas importantes para el mantenimiento de la vida en la tierra; nuestros territorios son esenciales para la creación y mantenimiento de los suelos, nuestros bosques capturan carbono y regulan el clima, protegen las fuentes hídricas y en general participan activamente en la provisión de servicios ecosistémicos y ambientales tales como: servicios de aprovisionamiento (bienes o materias primas que ofrecen los sistemas bioculturales, como la madera, el agua o los alimentos), **servi-**



cios de regulación (por ejemplo la regulación del clima y del ciclo del agua, el control de la erosión del suelo, la polinización, entre otros), **servicios culturales** y servicios de soporte (biodiversidad y los procesos naturales del ecosistema).

En este sentido, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y su ámbito ambiental y territorial se garantizan también mediante marcos jurídicos internacionales, como el convenio 169 de la OIT y la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas del año 2007, instrumentos en los que además se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar, administrar, utilizar, gestionar y conservar los recursos naturales.

Por otra parte, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) también ha enfatizado que la participación de los pueblos indígenas en **la conservación de los ecosistemas es innegable; así como en el Convenio de Diversidad Biológica que aborda la protección de la biodiversidad y la autonomía de los pueblos indígenas mediante la protección de los conocimientos tradicionales.**²

El reconocimiento de la relación y el vínculo vital que establecen los pueblos indígenas con los recursos naturales y los ecosistemas con los que interactúan en sus territorios fue desarrollado por la Corte Constitucional en el año 2016 con el reconocimiento de los derechos bioculturales de los pueblos indígenas mediante la Sentencia T – 622 del mismo año. Sentencia histórica en la que la alta Corte señala que los derechos bioculturales “hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad”. Agregando en la misma Sentencia, que la instalación de este tipo de derechos en el ordenamiento jurídico nacional es resultante “del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente”. De lo que se desprende que la política de reparación integral y de restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia, en el marco de la prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011, exige la incorporación del reconocimiento de los derechos bioculturales de los pueblos indígenas que años después de ser expedido el decreto, ha venido siendo reiterado por la Corte Constitucional desde entonces, e implica para toda la institucionalidad responsable de la coordinación y de

.....
2 “[cada parte contratante] Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente...” Convenio Sobre La Diversidad Biológica, Artículo 8j, Naciones Unidas, 1992.

la implementación de la política pública de reparación integral y de restitución étnica del país, de un rediseño de los lineamientos y de los relacionamientos institucionales, que hagan posible la materialización plena de la reparación integral de los territorios indígenas, incluida la restitución y la seguridad jurídica de los mismos.



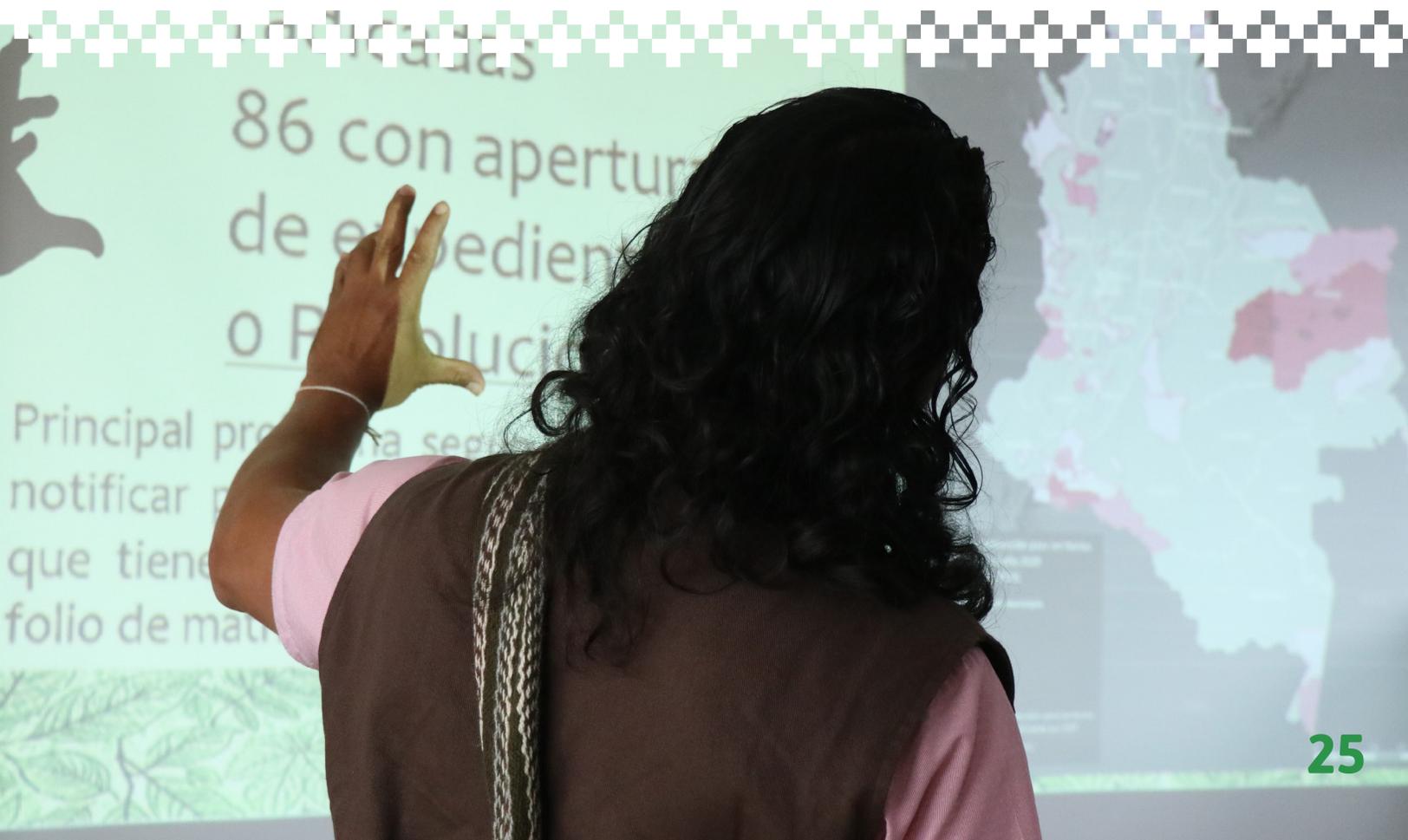
2. DIAGNÓSTICO SÍNTESIS DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES INDÍGENAS DURANTE LA PRIMERA VIGENCIA DEL DECRETO LEY 4633 de 2011

La Ley 1448 de 2011 estableció la política de reparación de víctimas desarrollada con ocasión a la Sentencia T-025 de 2004 que establece un Estado de Cosas Inconstitucional debido a la sistemática vulneración de los DDHH de la población desplazada debido al Conflicto Armado. Para implementar esta política, el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas representados en la MPC construyeron el Decreto Ley 4633 de 2011, que determina el proceso de reparación integral como una obligación estatal dirigida a pueblos indígenas que sufrieron afectaciones territoriales a causa de actores armados (Ejército, FARC, ELN, Paramilitares, etc) y de la que la restitución territorial es una de sus medidas.

De acuerdo con el Decreto Ley, las afectaciones territoriales susceptibles de restitución de derechos territoriales son las que hayan sido perpetradas después del 1 de enero de 1991 que causaron a las víctimas indígenas, abandono, confinamiento y despojo del territorio u otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos territoriales. Las medidas de restitución de derechos territoriales hacen parte de las medidas de reparación integral y aplican para los Pueblos y Comunidades Indígenas individual o colectivamente consideradas, que hayan sufrido afectaciones territoriales como consecuencia de acciones o violaciones vinculadas al conflicto armado interno o a los factores relacionados con este. Con estas medidas se busca: a) La restitución material; que las comunidades indígenas puedan retornar a sus territorios ancestrales, b) La restitución jurídica; que el territorio sea formalizado a favor de la comunidad, c) La reubicación de la comunidad; solo en aquellos casos en los que esta no pueda retornar a su territorio si este no tiene las condiciones necesarias por encontrarse ambientalmente deteriorado.

Las afectaciones territoriales étnicas, ocurridas con ocasión del conflicto armado y en atención al artículo 144 del Decreto Ley 4633 se manifiestan a través de:

- a. El abandono del territorio: cuando la comunidad se ve obligada a dejar su territorio, o no puede acceder ni disfrutar de los lugares y espacios en donde desarrollaba su proyecto de vida.
- b. El confinamiento: cuando una comunidad es obligada a quedarse, no poder salir de un sitio, o no transitar, generalmente debido a actos de violencia. Ej. cuando los enfrentamientos entre actores armados o minas antipersonas generan que la comunidad no pueda salir ni entrar al territorio.
- c. El despojo: cuando hay apropiación del territorio para sí o para tercero o de sus bienes naturales, generando la pérdida de este para la comunidad. Empleando para ello medios legales o ilegales. Ej. Cuando un grupo armado amenaza a la comunidad causando su desplazamiento, y apropia de las tierras despojadas.
- d. Las limitaciones al goce de los derechos territoriales de acuerdo con la Ley de Origen, Ley Natural, Derecho Mayor o Derecho Propio, como lo son el impedimento para acceder a sitios sagrados, cuando se ha generado daño ambiental o se han afectado los cuerpos de agua de los que se abastece la comunidad.
- e. Las afectaciones a la autonomía y el gobierno propio, las afectaciones ambientales, y a la integridad cultural.



Todas estas afectaciones, son susceptibles de ser reparadas a través del proceso de restitución de derechos territoriales cuando las mismas hayan sido causadas por: el conflicto armado de manera directa, (ii) Factores vinculados al conflicto armado³, o (iii) Factores subyacentes al mismo.⁴

El proceso de restitución de derechos territoriales es comprendido por tres etapas, las cuales están completa e integralmente relacionadas hasta que alcance su completa materialización. Estas etapas, en su orden son:

.....
3 Estos comprenden: “el desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas, con especial relevancia de cultivos y actividades vinculados al narcotráfico y las fumigaciones de cultivos, así como también la explotación en forma irregular de recursos naturales (madera, monocultivos agroindustriales y minería) por actores económicos del sector privado o por los grupos armados, o en alianza entre ambos. En segundo lugar, situaciones estructurales preexistentes de pobreza extrema, inseguridad alimentaria, falta de atención en salud y abandono institucional, en medio de las cuales deben soportar los peligros inherentes a la confrontación. Finalmente, obras o proyectos de infraestructura impulsados por el Estado, en especial, represas, carreteras y bases militares, los cuales se realizan con graves impactos sobre sus territorios y sus vidas, sin siquiera realizar la consulta previa en los términos de ley. Los anteriores factores generalmente coinciden con disputas territoriales y despojo de comunidades en áreas estratégicas y son la base para formular el conjunto de variables sobre daños y afectaciones”. (Ver: Restitución de derechos territoriales, módulo introductorio para autoridades étnicas, funcionarios y público en general. Dirección de asuntos étnicos. Unidad de restitución de tierras. 2015. pág. 56).

4 Estos son: a) 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. b) Los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado, o c) Los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas. (Ver: Corte Constitucional, Auto 04 de 2009).



La etapa administrativa, que es adelantada por la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras (DAE-URT) , mediante la que se busca identificar el territorio, determinar las

afectaciones territoriales, lograr la inscripción del territorio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, identificar las controversias o los conflictos territoriales para tratar de darles trámite, y construir de forma participativa con la comunidad la demanda de restitución, con base a todo el acervo probatorio que finalmente habrá de ser presentado ante un juez (o tribunal) para que sea emitido el fallo.

La etapa judicial, en la que la demanda de restitución (con las pretensiones debidamente acordadas con las comunidades) es presentada por la DAE-URT a nombre de las comunidades para que el proceso sea decidido por un/una juez/a de la república, quien habrá de emitir las órdenes para reparar y restituir los derechos territoriales a la comunidad; órdenes que deben ser cumplidas por las entidades estatales que sean conminadas en el fallo y que tienen la responsabilidad de su ejecución.

La etapa postfallo, en la que se deben implementar y cumplir las órdenes emitidas por el/la juez/a de forma articulada y coherente, a fin de que a la comunidad le sea garantizada la restitución de sus derechos territoriales como parte del proceso de reparación integral. Etapa en la que el acompañamiento de las comunidades para verificar tanto el cumplimiento de las órdenes, como la correcta materialización del fallo sigue a cargo de la DAE-URT, entidad que no deja de perder su conexión con el proceso durante cada una de sus tres etapas. Así mismo, la entrega material y jurídica del territorio depende de la formalización del mismo en resguardo, por lo que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como máxima autoridad de tierras de la nación, según lo establecido en el artículo 57 del Decreto Ley 4633 de 2011, debe priorizar y agilizar la atención de los procedimientos administrativos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos en los que se identifique que la solicitud se llevó a cabo como consecuencia de los daños y afectaciones asociados al conflicto armado.

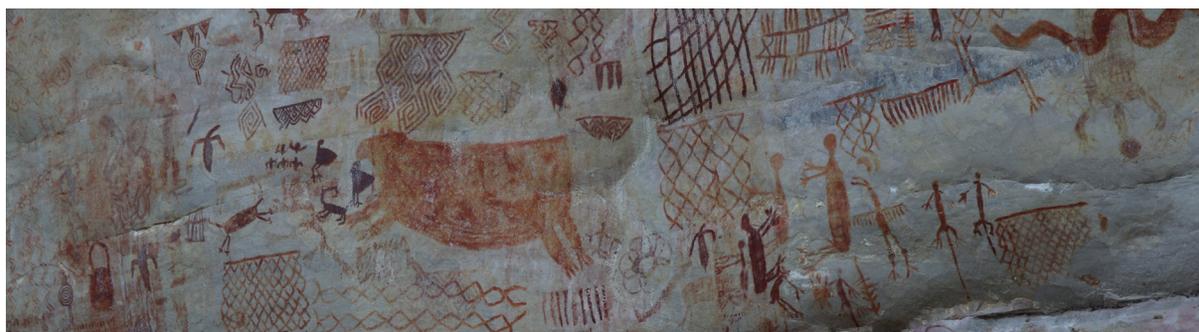


2.1 Balance de la política de restitución de derechos territoriales indígenas durante los 10 primeros años de vigencia del Decreto Ley



Recientemente, el Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la CNTI publicó su informe Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021; trabajo de actualización, que aunado a su informe del año 2020, en el que presentó un balance del proceso de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas durante los nueve años de implementación del decreto, sintetizan los hallazgos realizados por el Observatorio y la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión en el marco de las funciones de seguimiento, los cuales han sido base para su relacionamiento con la institucionalidad responsable del diseño, la ejecución y la materialización de la política pública de restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país.⁵

A continuación, en este apartado, se condensan los hallazgos más significativos que constituyen el contenido de ambos informes del Observatorio. Así mismo, estos se integran con el diagnóstico resultante de las lecturas y los análisis que fueron realizados por los delegados de las organizaciones que constituyen la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, durante las tres jornadas que, entre los meses de mayo y julio fueron necesarias para la preparación del presente documento de recomendaciones a la prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011.



.....
5 Los informes a los que aquí se hacen mención son, el informe de Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021 (julio de 2022), y el de Panorama del proceso de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas a 9 años de su implementación (julio de 2021). Para conocer el contenido de estos, así como de los diferentes informes que han sido publicados por el observatorio, en los que se abordan los temas territoriales que son objeto de seguimiento por parte de la Comisión, véase: <https://cntindigena.org/informes-del-observatorio-de-derechos-territoriales-de-los-pueblos-indigenas/>

2.1.1 Diagnóstico de la etapa administrativa

Con base a la matriz de gestión étnica que administra la Dirección de Asuntos étnicos de la URT que pudo ser analizada por el Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la CNTI (en adelante el Observatorio), a fecha del 31 de diciembre de 2021, se advierte que, para ese entonces y a 10 años de la implementación del Decreto Ley 4633, existían 578 solicitudes de restitución de derechos territoriales que ante la Unidad de Restitución habían presentadas por los pueblos indígenas en el país. En la tabla siguiente se presenta el estado en el que para esa fecha de corte se encontraba este conjunto de solicitudes

Etapa administrativa 2021 (corte del 31 de diciembre de 2021)							
Total de solicitudes	En etapa administrativa	En socialización del Decreto Ley	En elaboración de estudio preliminar	Con estudio preliminar adoptado	En elaboración de caracterización de afectaciones territoriales	Con informe de caracterización de afectaciones territoriales adoptado	Inscritos en el RTDAF
578	420 72,60%	13 3%	30 7,10%	331 ⁶ 78,80%	44 10,40%	2	158

Fuente: Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021. Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. CNTI. 2022.

Como es advertido por el Observatorio en su más reciente informe de balance sobre la restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, de las 578 solicitudes de restitución de tierras que a fecha del 31 de diciembre estaban siendo tramitadas por la DAE – URT, 420 de ellas se encontraban para ese entonces en etapa administrativa, al interior de las cuales 331 tenían estudio preliminar adoptado (EP) y solo en 44 de estas últimas se estaba adelantando el Informe de caracterización de afectaciones (IC) con intencionalidad de ser presentadas las respectivas demandas ante los jueces de restitución. Lo que denota la dilación administrativa del proceso (afectación a las

.....
⁶ Es importante advertir aquí que la adopción del Estudio Preliminar no necesariamente implica que la solicitud pueda avanzar a la siguiente etapa del proceso de restitución. En la adopción de este, la solicitud de restitución puede avanzar hacia la siguiente etapa (la de caracterización) o también puede ser negada su continuidad en el proceso. Según información entregada a la CNTI por parte de la DAE-URT, del total de las 331 solicitudes que a fecha del 31 de diciembre de 2021 tenían Estudio Preliminar adoptado (a 10 años de la implementación del Decreto Ley), a 94 de ellas se les había negado avanzar hacia la etapa de elaboración del Informe de Caracterización (IC) por considerarse que no cumplían los requisitos para la restitución de derechos territoriales en el marco del Decreto Ley 4633.



reglas del plazo razonable), la cual permite entender que a 10 años de la expedición del Decreto Ley 4633 de 2011, solo existiesen 18 sentencias de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas en todo el país.⁷ Dilación cuya otra expresión ha sido la señalada por las organizaciones indígenas que configuran la CNTI, las cuales han advertido que con arreglo al Decreto Ley 4633, la concertación anual entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) y la Mesa Permanente de Concertación (MPC) que quedó establecida en su artículo 145 para definir **los criterios, zonas, casos, tiempos para la focalización y puesta en marcha de las medidas de restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas**, no ha tenido un desarrollo operativo por parte de la UAEGRTD, y se ha convertido en justificación por parte de la entidad para dilatar la etapa administrativa de los procesos de restitución mismos.

Otro aspecto a señalar sobre los primeros 10 años de implementación del Decreto Ley, que está relacionado con los **lineamientos** que fueron adoptados por la DAE-URT durante ese periodo y sin estar contenidos en el Decreto Ley, es el de la creación del Equipo de Asuntos Ambientales, Mineroenergéticos e Infraestructura (AMEI) en el año 2015, a fin de que este grupo pudiese supervisar el trabajo de la Dirección de Asuntos étnicos de la URT, y revisar con sus criterios especializados las eventuales imprecisiones de los Informes de Caracterización (IC) antes de que estos ser presentados y validados con las comunidades en los territorios, e igualmente intervenir en la revisión de las pretensiones de las comunidades que se incluyeran en demandas, a fin de que sus conceptos técnicos y sus recomendaciones de ajuste, fueran incorporados antes de estas ser presentadas ante los jueces.⁸

La existencia del grupo AMEI podría considerarse como uno estricto apoyo técnico a la construcción de las demandas de restitución con base a la conceptualización que pueda ofrecer este grupo de profesionales. No obstante, su creación tuvo como contexto y antecedente las órdenes de suspensión de la explotación de títulos mineros que fueron dadas por los jueces en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales de la comunidad indígena Emberá-Katío del Alto Andágueda (Chocó) en enero de 2013; lo que permite inferir que la disminución de las medidas cautelares que han podido ser solicitadas por las comunidades para la protección de sus derechos territoriales en el marco de la implementación de la política de restitución, está estrechamente relacionada con las funciones que desde la dirección de la URT le han sido asignadas a este grupo de profesionales durante el proceso.⁹

.....
7 Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, CNTI. Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021. Informes del Observatorio. Bogotá, julio de 2022. Pág. 23.

8 Subdirección General de la UAEGRTD, Circular 008 del 25 de mayo de 2015.

9 Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, CNTI. Panorama del proceso de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas a 9 años de su implementación. Bogotá, julio

A razón de lo anterior, el Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, en su informe de balance de los 9 años de la implementación del Decreto Ley 4633 advirtió que el papel asignado por la subdirección de la Unidad de Restitución de tierras al grupo AMEI “ha significado una falta de lealtad procesal y de garantías en la representación judicial de las comunidades, así como una violación a su derecho de acceder a la justicia dado que la Unidad termina por anticiparse a decisiones judiciales en perjuicio de la reunión de la mayor cantidad de argumentos, que como parte de mandante y representante de comunidades vulnerables víctimas del conflicto armado, debería surtir en favor de su representado y en el marco de la implementación de una política pro víctima”.¹⁰

Como parte de esos lineamientos, es necesario señalar la suspensión de actuaciones administrativas en los casos de restitución en resguardos coloniales y republicanos, debido a orientaciones administrativas que estarían operando como violatorias del derecho a la restitución de los territorios indígenas.

Para dimensionar el significado y el efecto de este tipo de omisiones administrativas en el proceso de restitución étnica indígena, la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, como parte de sus aportes a la construcción de este documento, ofrece a continuación una síntesis histórica y normativa de la constitución de los resguardos indígenas de origen colonial y republicano en el país y del rezago en sus procesos de formalización; ello, a fin de considerar cómo la ausencia de garantías para su seguridad jurídica, expone y ha expuesto históricamente estos territorios al despojo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas que los constituyen.



.....
 de 2021. Pág. 33. Un año después de que se solicitasen las medidas cautelares, la Sala Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia en el año 2014 profirió sentencia de restitución a favor del pueblo indígena Emberá-katíos del resguardo del Alto Andágueda (en Chocó), constituyéndose en la primera Sentencia de restitución étnica en el país.

10 Ibid.



Síntesis histórica de los resguardos de origen colonial y / o republicano en Colombia.¹¹

Una vez fueron expulsados los españoles de América, en lo que hoy día es Colombia, el primer embate contra los territorios indígenas fue la identificación y la liquidación de los resguardos que habían sido otorgados por el Rey de España a partir de 1700 a través de lo que se han denominado “Cédulas Reales”.

A partir de 1850, identificados los territorios que poseían Cédulas Reales, el primer mecanismo fue dictaminar a través de leyes y actos administrativos, la partición de esas tierras, otorgándosele a jueces la tarea de realizar el procedimiento de loteo y entrega individual a los indígenas. En la mayoría de los casos este mecanismo se realizó con la coerción, el engaño y la trampa para que las autoridades indígenas firmaran con su huella la aceptación de dicha partición.

Con la liquidación de los resguardos a través de la partición, además de integrar estos lotes al mercado de tierras y las pérdidas inevitables de éstas en lo sucesivo, también sucumbirían miles de conglomerados indígenas culturales, jurídicos y políticos. Al desaparecer el territorio colectivo, en la mayoría de los casos, desaparecerían las instituciones indígenas, sobre todo sus órganos de gobierno propio y también los cabildos, creados por la normatividad colonialista.

En la década de 1940 la competencia de liquidación de los resguardos con Cédulas Reales fue trasladada al Ministerio de Economía y Agricultura a través de leyes de la República. El principal mecanismo implementado fue enviar una comisión ministerial al territorio indígena a realizar una inspección ocular, con el objetivo de establecer si existían allí comunidades indígenas.

En la mayoría de los casos el informe de estas inspecciones oculares fue negativo. Con actos administrativos el Ministerio de Economía y Agricultura entregaba estos territorios a las alcaldías municipales, liquidando de esta manera los resguardos de origen colonial por la vía administrativa. Esto ocurrió hasta finales de década de 1950.

Muchos de estos territorios no solamente quedaron en la titularidad republicana de población no indígena y de terratenientes, sino también en gran cantidad, en la iglesia católica, destacándose en esta actividad delincencial a los capuchinos en diferentes lugares del país, como el Valle de Sibundoy en el Putumayo y en la Sierra Nevada de Santa Marta.

Se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA a partir de la Ley 135 de 1961 de Reforma Agraria, adscrita al Ministerio de Agricultura durante el gobierno

.....
11 Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, Sesión autónoma de la CNTI, Julio de 2022.

de Alberto Lleras Camargo. En esta ley se dictaminó como competencia del INCORA la titulación de resguardos para las comunidades indígenas.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la aprobación por parte del Congreso de la República del Convenio 169 de 1989 de la OIT, se propició la expedición de la Ley 160 de 1994, en cuyo artículo 85 se concretiza la existencia de los resguardos de origen colonial y / o republicano, así como su reestructuración, previa clarificación. Las autoridades indígenas fueron haciendo pública la existencia de sus Cédulas Reales, entregando paulatinamente, copias de éstas al INCORA. La lucha por sus resguardos siempre estuvo activa. Posteriormente fueron entregando copias del registro de sus resguardos en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos desde mediados de la década de 1700. Es sabido que una de las maniobras para robarles las cédulas reales a los indígenas fue incendiar las oficinas de registro de instrumentos públicos en varias partes del país y en varios momentos, sobre todo a lo largo del siglo XX.

De las solicitudes que tramitaron las autoridades indígenas con Cédulas Reales, ante el INCORA, a partir de 1998 se adelantaron 15 procesos con el procedimiento ordinario establecido en el Decreto reglamentario 2164 de 1995, lo cual implicó la titulación de una parte muy pequeña de cada resguardo, sin que se realizara el procedimiento de clarificación, por lo tanto, no hubo reestructuración.

El Decreto 2363 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994 el cual establecía lo taxativo para la clarificación de la propiedad, fue derogado por el Decreto 1465 de 2013. En las secciones plenarias de la MPC, las autoridades indígenas no aceptaron este Decreto, negociándose con el gobierno nacional que se realizaría una modificación del Decreto 2164 de 1995, anexándole un capítulo sobre los resguardos coloniales. Luego de 7 años de negociaciones, de maniobras y de incumplimientos grotescos reiterados por parte del gobierno nacional, finalmente se aprobó el Decreto 1824 de diciembre de 2020, adicionándole el capítulo 6 al Libro 2, Parte 14, Título 7 del Decreto Reglamentario 1071 de 2015.

A año y medio de haberse promulgado el Decreto de los resguardos de origen colonial, la ANT no ha reestructurado ninguno. Lo que denota una falta de voluntad política institucionalizada para lograr avances sobre el tema.



Si bien es cierto que la formalización de los territorios indígenas en el país hace parte de las funciones y constituye un mandato del que es responsable la Agencia Nacional de Tierras (ANT); no es menos cierto que todos los procesos de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas del país, a cargo de la Unidad de Restitución, exigen para su concreción de las actuaciones de la agencia misma. Ya sea por el direccionamiento mediante el que la Unidad inste a la agencia para adelantar procesos de formalización de territorios indígenas (Vía adopción de Estudios Preliminares, por ejemplo), o por las órdenes que en la materia sean dirigidas por los jueces de restitución para que la agencia adelante o concluya los procesos de formalización a través de sus fallos. Lo que expresa el estrecho vínculo existente entre la formalización y la seguridad jurídica de los territorios indígenas con la restitución de territorios despojados.

Resguardo Kofán Santa Rosa de Sucumbíos¹²

(Caso de exclusión de las reservas indígenas en el proceso de restitución y titulación)

En el caso de las reservas indígenas Kofanes, fueron creadas cinco (5) por el INCORA en la década de 1970, en el departamento del Putumayo en límites con el Ecuador, sumando aproximadamente 27.300 hectáreas en territorio continuo. La Ley 160 de 1994 y el Decreto reglamentario 2164 de 1995, definieron la conversión de reservas en resguardos, lo cual no se realizó con el territorio del pueblo Kofán. Solamente hasta el año 1998 el INCORA tituló cuatro (4) resguardillos, que juntos sumaron aproximadamente 6.300 hectáreas en territorio discontinuo, dejando una deuda aproximada con el pueblo Kofán de 21.000 hectáreas.

Tal situación se complejiza en la medida que los territorios de las reservas Kofanes no formalizadas se encuentran ocupadas por población campesina, antiguos cultivadores de coca, los cuales exigen en la actualidad se les titule, lo cual no es posible porque es territorio indígena.

La falta de formalización y seguridad jurídica de los territorios indígenas es un elemento funcional al conflicto, pues facilita comprender la relación entre la falta de gobernabilidad y gobernanza con las afectaciones a los territorios indígenas y la disposición de situaciones estructurales como afectaciones a los territorios asociadas con el conflicto armado. Y este último, crea escenarios permanentes de vulneración de derechos de los pueblos indígenas, que ha llevado incluso a poner en riesgo la pervivencia y la cultura de sus pueblos, la relación mujer – territorio, el vínculo y la integralidad desde lo individual y colectivo, así como la posibilidad de mantener la fuerza espiritual atada a la

.....
¹² Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, agosto de 2022.

vida material de generación en generación.¹³ Lo que admite el cuestionamiento al tipo de lineamientos a los que aquí se ha hecho referencia, y que denotan la postergación de la garantía del derecho a la restitución de los territorios resguardados bajo figuras de origen colonial y/ o republicano mediante la arbitrariedad administrativa.

Resguardo colonial Santa Cruz de Guachavés y Cumbal en Nariño

(Caso de suspensión de proceso de restitución por estar pendiente el proceso de clarificación de títulos coloniales y republicanos ante la ANT)

El resguardo indígena de Guachavés fue reconocido como sujeto de reparación colectiva mediante RESOLUCIÓN No. 2018-84170 DEL 29 DE OCTUBRE DE 2018 FSC-HH000000582 expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, en esta disposición se reconocen los daños por la ocurrencia de violaciones graves y manifiestas de los derechos individuales de miembros del colectivo, daños por el impacto colectivo de la violación de derechos individuales, y los daños a los derechos colectivos a la Autonomía, la Integridad Cultural y el Territorio. De igual forma, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, procedió a reconocer estas situaciones a la comunidad en el marco del artículo 3 del Decreto Ley 4633 de 2011; lo que representa que son un sujeto de reparación colectiva, destinatario del plan de reparación colectiva y de la restitución de sus derechos territoriales.

Frente a la Restitución de derechos territoriales a cargo de la URT para el resguardo de Guachavés, se evidencia que se inició acciones con esta comunidad en el año 2017, es decir hace más 5 años, sin que haya logrado resolver la solicitud de fondo; actualmente tiene adoptado su Estudio Preliminar, sin que sean claras y efectivas las medidas de protección correspondientes, pues no se han activado medidas cautelares contempladas en el proceso, ni ruta étnica de protección; omitiendo proceso de protección frente posibles afectaciones ambientales, comunitarias, espirituales, culturales y económicas. Por otra parte, la falta de coordinación de las entidades del Estado, en este caso la ANT y URT dejan clara la inoperancia de la administración, para dar inicio al proceso de restitución, por cuanto se advierte que se encuentra pendiente por parte de la ANT, la clarificación del título colonial de constitución del resguardo de Guachavés.

El proceso de restitución inicia en la etapa administrativa por medio de una solicitud (por parte de la comunidad) o de Oficio (por parte de la entidad) a partir de la cual se realiza el Estudio Preliminar (EP), con el cual se busca de manera preliminar identificar

.....
¹³ Jurisdicción Especial para la paz. Auto SRVBIT – 079. Acreditar como víctimas en calidad de sujetos colectivos de derechos al “Katsa Su”, gran territorio Awá, y a los treinta y dos (32) cabildos indígenas Awá, asociados y representados en la Unidad Indígena del Pueblo Awá – Asociación De Autoridades Tradicionales Indígenas Awá – UNIPA en el marco del Caso 02.



que el caso cumple con los criterios establecidos por el Decreto Ley. Con el EP se recomiendan una serie de medidas (Inscripción en RUPTA, Medidas cautelares e informe de Caracterización). Posterior a este momento, viene el proceso de Caracterización de Afectaciones Territoriales (IC) con el cual se busca: comprender y probar cómo ocurrió el despojo o el abandono de sus territorios. Esto, con el fin de recaudar el acervo probatorio que viabilizará la posterior elaboración de la demanda de restitución. Como resultado de este momento, se tiene el Informe de Caracterización (IC) y, con base en este, el documento de la demanda que se presenta ante un juez especializado en restitución.

Es importante subrayar que una vez adoptado el EP y en este se decida avanzar hacia el IC, la Dirección de Asuntos étnicos de la Unidad de Restitución mantiene el acompañamiento y puede ejercer la representación judicial de los procesos en etapa judicial buscando garantizar la integralidad de la restitución de derechos territoriales de los pueblos Indígenas. Lo que implica que de la celeridad de la DAE-URT en la elaboración de los EP, de los IC y de la construcción de las demandas, dependa el avance hacia la siguiente etapa: la judicial

2.1.2. Diagnóstico de la etapa judicial

A corte del 31 de diciembre del año 2021, la síntesis del estado de las solicitudes que se encontraban en etapa judicial se expresa en la tabla que se presenta a continuación.

Etapa judicial 2021 (corte del 31 de diciembre de 2021)									
Total de solicitudes	En etapa judicial	Admitida	Controversias	Notificación y traslado	Pruebas	Radicada	Rechazada	Traslado a tribunal	Sentencias
578	140	57	1	5	5	64	1	7	18
	24,20%	40,71%	0,71%	3,57%	3,57%	45,71%	0,17%	5%	3,10%

Fuente: Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021. Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. CNTI. 2022.

Los datos consignados en la tabla indican que del total de las 578 solicitudes de restitución de derechos territoriales indígenas que a 10 años de la implementación del Decreto Ley estaban siendo gestionadas por la DAE-URT, 140 de ellas (el 24,2%) se encontraban a fecha del 31 de diciembre de 2021 en etapa judicial; habiéndose logrado solo 18 sentencias de restitución de derechos territoriales a pueblos indígenas durante todo ese periodo. Bajo número de sentencias que puede explicarse si se observa la diferencia entre el paso de la admisión de las demandas (57) al posterior traslado a los tribunales de restitución (7) y que estaría relacionado con su tardanza al no realizarse

el traslado de las demandas en los tiempos previstos en el Decreto Ley, e incidiendo en el bajo número de sentencias emitidas por los tribunales.

Respecto a la mora judicial injustificada de los procesos de restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, recientemente la Corte Constitucional, en su Sentencia de revisión T-341 de 2022 en la que abordó la demora en el proceso judicial de restitución que fue presentada por el pueblo indígena Zio Baín en el año 2018 y que para octubre de 2021 no había entrado a etapa probatoria, determinó que "existe mora judicial injustificada en aquellos casos en los que se demuestra que el juez no ha sido diligente y que su comportamiento es el resultado de una omisión en el cumplimiento de sus funciones"¹⁴. Es así como en relación a los procesos de restitución en etapa judicial, señaló que existe dilación injustificada, la cual es violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, cuando " (i) se presenta un incumplimiento de los plazos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de la autoridad judicial"¹⁵.

Adicional y previamente a ello, el Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la CNTI, llamó la atención en su informe de balance del proceso de restitución de derechos territoriales del año 2021 y reiteró en su más reciente informe de seguimiento que fue publicado en julio de 2022 que "en el departamento del Putumayo, donde se concentra la mayoría de solicitudes de restitución de derechos territoriales a PI, solamente se cuenta con dos jueces de restitución asignados para atender a las demandas presentadas, lo cual afecta de manera determinante la celeridad en la etapa judicial y contribuye al reducido número de sentencias a lo largo de la implementación del Decreto Ley 4633, situación que también se puede observar en los departamentos del Chocó y Nariño, el segundo y tercer lugar a nivel departamental con mayor número de solicitudes de restitución a nivel nacional, respectivamente".¹⁶

.....
14 Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, sentencia T-341 (Oct, 3 de 2022), M.P. Diana Fajardo Rivera.

15 Ibid.

16 Ibid. Pág. 25.



2.1.3. Diagnóstico de la etapa posfallo

La UAEGRTD como órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la Ley 1448 de 2011, no puede sustraerse de sus obligaciones constitucionales y legales. La restitución implica la materialización de los derechos territoriales indígenas, esto es, la titulación y en general, la seguridad jurídica de los territorios, razón por la cual no pueden desprenderse del seguimiento en el posfallo y la necesaria articulación con la ANT. Lo que implica advertir que “la gestión de la UAEGRTD no debe responder únicamente a las actuaciones en el marco de su misionalidad, pues como lo indica la Ley 1448, la actuación de la UAEGRTD también debe apuntar a los esfuerzos interinstitucionales para que a partir de la articulación entre las instituciones que integran el SNARIV se logre materializar en efecto, el derecho a la restitución territorial en su integralidad”.¹⁷

Como ha sido advertido, a fecha del 31 de diciembre de 2021, a 10 años de entrada en vigencia el Decreto Ley 4633, solo se habían emitido 18 sentencias de restitución de derechos territoriales indígenas del total de 578 solicitudes de restitución que estaban siendo gestionadas por la Dirección de asuntos étnicos de la Unidad de Restitución. Lo que equivale a menos de (2) dos sentencias por año.

En las sentencias se advierte la importancia de la formalización de los territorios indígenas como medida de restitución por cuanto la dilación injustificada en los procesos de constitución, ampliación, saneamiento, etc., resulta ser funcional al conflicto, en la medida en que se mantiene a la colectividad en condiciones de inseguridad jurídica respecto de sus derechos territoriales como pueblo indígena, exponiéndolos en mayor escala a los efectos del mismo, lo que constituye una violación a sus derechos a la propiedad colectiva y su territorio.

A razón de ello se entiende que del total de órdenes judiciales que están contenidas en los 18 fallos, 85 de ellas están dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de tierras de la nación responsable de materializar la formalización y la seguridad jurídica de los territorios indígenas en el país. No obstante, a 31 de diciembre de 2021, de este total de órdenes dirigidas a la ANT, solo se habían sido cumplidas dos (2) de ellas; es decir, del total de órdenes dirigidas a la ANT, la entidad había incumplido un 97,64 % de ellas para esa misma fecha.

Dato último que permie advertir que las barreras al proceso de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas que son susceptibles de ser identificadas en su etapa de posfallo, están relacionadas con la asignación presupuestal que ha quedado establecida para atender las órdenes judiciales proferidas sobre sentencias de restitución de derechos territoriales, e incluso para atender las medidas cautelares terri-

.....
¹⁷ Ibid. Pag 24

toriales que son emitidas por los jueces durante el proceso mismo. Impedimento que exige de la articulación interinstitucional entre la ANT y la URT para lograr concretar de forma estratégica, de acuerdo a sus mandatos, así como de sus actuaciones en el marco de la materialización de la integralidad de la reparación territorial, un presupuesto que se ajuste a su obligación para dar cumplimiento a las órdenes que han sido y habrán de ser emitidas por los jueces de restitución.

Pero además de ello, en cuanto a las órdenes judiciales dirigidas a la ANT y que están contenidas en las sentencias, se ha evidenciado que la agencia no cuenta con un fondo presupuestal diferenciado que le permita dar cumplimiento a estas órdenes de forma preferente; lo que lleva a que las ordenes de formalización (constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de territorios) que constituyen los fallos de restitución, pasen o vuelvan a integrar la lista de espera de los procedimientos, desdibujándose con ello lo preferente y diferencial del proceso de restitución, y dificultándose la materialización del derecho, a pesar de los procesos judiciales mismos.



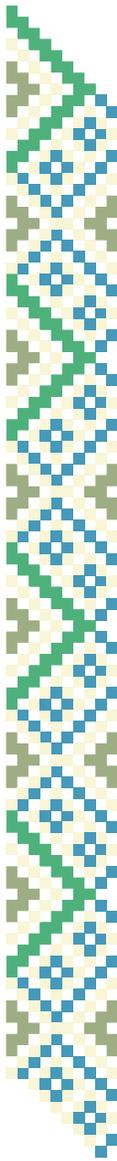
**ANT y cumplimiento de órdenes judiciales en las 18 sentencias emitidas
(corte a diciembre 31 de 2021)**

N°	Territorio	Fecha de la sentencia	Pueblo	Lugar	No de órdenes emitidas a la ANT	En proceso	Cumplidas
1	Resguardo Alto Andágueda	9/23/2014	Emberá Katío	Bagadó (Chocó)	8	x	
2	Resguardo Dóbida Dogibi- Territorio ancestral de Eyaquerá	4/5/2016	Emberá- dóbida de Eyákera	Unguía (Chocó)		x	
3	Asentamiento Nuevo Espinal	6/23/2016	Wayuu	Barrancas (La Guajira)	1		x
4	Resguardos Yukpa de Menkue, Misaya y La Pista	8/30/2016	Yukpa	Agustín Codazzi (Cesar)	5	x	
5	Resguardo Yukpa de Iroka	4/27/2017	Yukpa		6		
6	Cabildo Inga Selvas del Putumayo	11/7/2017	Inga	Orito (Putumayo)	3	x	
7	Resguardo Emberá de Mondó-Mondocito	11/29/2017	Emberá Katío	Tadó (Chocó)	4	x	
8	Comunidad Siona de Tëntëya	12/14/2017	Siona tëntëya	Orito (Putumayo)	2	x	
9	Resguardo Tule de Arquía	4/19/2018	Tulé	Acandí (Chocó)	3	x	x
10	Resguardo Emberá de Cutl	6/28/2018	Embera katío y Tulé	Unguía (Chocó)	6	x	
11	Resguardo Wounáan del río Curiche o Santa Marta de Curiche	8/2/2018	Wounáan	Juradó (Chocó)	3	x	

**ANT y cumplimiento de órdenes judiciales en las 18 sentencias emitidas
(corte a diciembre 31 de 2021)**

12	Comunidades chimila o ette-ennaka de issa oristunna, ette butterita, nara kajmanta e itti takke y diwan	11/20/2018	Ette Ennaka	Magdalena (Cesar)	18	x	
13	Comunidad emberá del Resguardo de Tanela	12/10/2018	Emberá Katío	Unguía (Chocó)	2	x	
14	Resguardo Emberá Chamí de San Lorenzo	12/19/2018	Embera Chamí	Río Sucio Supía (Caldas)	3	x	
15	Territorio ancestral de las comunidades sáliba, amorúa y sikuani de Kanalitojo o Puerto Colombia	7/2/2019	Sikuani, Amorúa, Sáliba	Puerto Cerreño (Vichada)	5	x	
16	Cabildo Central Nasa de Kwe'sx Yu Kiwe	9/2/2019	Nasa	Florida (Valle del Cauca)	3	x	
17	Resguardo Bochoroma Bochoromacito	11/24/2020	Emberá Katío	Tadó (Chocó)	3	x	
18	Comunidades Indígenas del PUEBLO AWÁ - Zona Telembí	12/16/2021	Awá	Barbacoas - Samaniego (Nariño)	6	Sin inf	Sin inf
Total de ordenes dirigidas a la ANT					85	Total órdenes cumplidas	2

Fuente: Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021. Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. CNTI, 2022.



2.1.4. Diagnóstico de las medidas de protección territorial

En el Decreto Ley 4633 y para su implementación quedaron establecidas tres instrumentos de protección territorial, a fin de que mediante estos sea posible garantizar la protección para restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Estos son:

- ☞ **La Ruta étnica de protección por vía administrativa:** Como lo señala el artículo 150 del Decreto Ley 4633, es un "... mecanismo administrativo de carácter tutelar, que adelanta la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con el fin de prevenir afectaciones territoriales o, una vez consumadas, facilitar la restitución y formalización al constituirse como prueba sumaria previo al inicio de los trámites de restitución establecidos" [Una vez agotado el estudio preliminar].
- ☞ **Las medidas cautelares impartidas por los jueces:** son el conjunto de medidas que con arreglo al artículo 151 del Decreto Ley 4633, "En caso de gravedad o urgencia o, cuando quiera que los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o Defensoría del Pueblo, de oficio o a petición de parte, solicitará al Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras la adopción preventiva de medidas cautelares para evitar daños inminentes o para cesar el que se estuviere causando sobre los derechos de las comunidades víctimas de pueblos indígenas y a sus territorios...".



☞ **La inscripción de territorios en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA):** medida de protección de tierras y territorios que impide que estos sean objeto de propiedad, ocupación, compraventa, mera tenencia o transacciones ilegales cuando se han dado situaciones que pueden dar lugar al desplazamiento forzado (artículo 19, de la ley 387 de 1997).

Sobre la Ruta étnica de protección por vía administrativa, el Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la STI-CNTI ha registrado, con base a la información allegada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), un total de 536 medidas que a fecha de octubre de 2021 y con arreglo al artículo 150 del Decreto Ley 4633 estaban relacionadas con el inicio y/o la culminación de los procedimientos administrativos de formalización de territorios indígenas, las cuales estaban bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras. Conjunto de medidas que habían sido emitidas por la UAEGRT tras la adopción de Estudios Preliminares y respecto a las cuales, a fecha de octubre de 2021, la ANT reportó un bajo y alarmante 5% de cumplimiento sobre su total.¹⁸

Cumplimiento de Medidas de protección por Ruta étnica (a octubre 22 de 2021)

MEDIDAS	N.º DE SOLICITADAS	RESPONSABLE	CUMPLIDAS	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
Tipo 1	301	ORIP	174	57,80%
Tipo 2	131	ANT-IGAC	2	1,50%
Tipo 3	136	ANT	2	1,50%
Tipo 4	22	ANT	1	4,50%
Tipo 5	247	ANT	1	0,40%

Fuente: Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021. Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. CNTI. 2022. P.19. Nota: las 5 medidas de protección a implementar por Ruta étnica quedaron establecidas en el artículo 150 del Decreto Ley 4633

Así mismo, el Observatorio, con base a la información de la URT ha señalado que a fecha del 31 de diciembre de 2021 los jueces de restitución habían emitido un total de 1.431 órdenes dirigidas a diferentes entidades responsables como producto de la

¹⁸ Información presentada por la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) en la V sesión mixta de la CNTI (Bogotá, 20 al 22 de octubre de 2021) y analizada por el Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas en su informe Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021, julio de 2022, Págs. 19-22.



adopción de las correspondientes medidas cautelares de protección de las comunidades indígenas y sus territorios. De este total, 67 estaban dirigidas a la ANT, las cuales contemplaban procesos de deslinde y amojonamiento, instalación de vallas publicitarias, definición y demarcación de límites de resguardos, culminación de procesos constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, entre otros procedimientos administrativos; no obstante, a esa misma fecha de corte, la gran mayoría de ellas, el 95,5% de la órdenes judiciales que eran responsabilidad de la agencia, se encontraban “en proceso”, sin al menos un indicador que permitiese valorar el estado de avance del mismo y facilitar su monitoreo.¹⁹

Frente al bajo nivel de cumplimiento por parte de la ANT tanto de las medidas de protección por **Ruta étnica** como de las órdenes judiciales de **medidas cautelares**, la agencia ha advertido que los procedimientos administrativos que involucra el cumplimiento de cada una de estas medidas de protección, implican una asignación presupuestal diferencial que permita que en el marco de la implementación del Decreto Ley 4633 estas puedan ser ejecutadas. Asignación con la que la ANT no cuenta, y por ende le impide garantizar la materialización de la protección de los territorios indígenas en el marco estricto de la restitución.²⁰

Adicional a lo anteriormente señalado, las autoridades tradicionales indígenas de Colombia (Gobierno Mayor) comparten a continuación una de sus experiencias de acompañamiento adelantado con la parcialidad Sikvani de Metiwa-Guacamayas en el municipio de Cumaribo Vichada.

LA PROTECCIÓN TERRITORIAL EN EL CASO METIWA - GUACAMAYAS²¹

La parcialidad Sikvani de Metiwa-Guacamayas ha sido propietaria por ocupación ancestral hasta la actualidad de un globo de terreno ubicado en el municipio de Cumaribo Vichada. Sus límites son: Partiendo desde la cabecera del caño Misimisi se prosigue este aguas abajo hasta el caño Guacamayas, se remonta aguas arriba el caño Guacamayas hasta el caño Nabutse, se remonta el caño Nabutse hasta su cabecera de dicho caño se prosigue por la divisoria de las aguas de los caños Guacamayas y Malicia hasta encontrar la cabecera del caño Misimisi. En dichos territorios han ejercido la propiedad

19 Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, CNTI. Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021. Informes del Observatorio. Bogotá, julio de 2022. Pág. 21.

20 Ibid.

21 Autoridades tradicionales indígenas de Colombia (Gobierno Mayor), Sesión autónoma de la CNTI, Julio de 2022. Autoridades tradicionales indígenas de Colombia (Gobierno Mayor), Sesión autónoma de la CNTI, Julio de 2022.

y la posesión, de forma exclusiva, pública, pacífica e históricamente, mediante cultivos tradicionales, actividades de caza, pesca y sitios sagrados y ceremonias espirituales.

El territorio ancestral Sikvani de Metiwa-Guacamaya ha solicitado la constitución como resguardo indígena desde el año 1999. Esta solicitud incluye el predio denominado “aw4343444aw4343444La Envidia”, donde desde 2007 se ha ubicado la comunidad Indígena seminómada de San Miguel. En consecuencia de lo anterior, grupos armados que se encontraban en la zona, intensificaron la violencia y discriminación en contra la comunidad intentando desplazarlos de su territorio. Muchas de las personas pertenecientes a la comunidad decidieron continuar ocupando su territorio a pesar de las amenazas; no obstante, los ocupantes que permanecieron en el territorio han sufrido violencia por parte de estos grupos armados.

En el año 2010, el Ministerio del Interior realizó Estudio Etnológico que probó la ocupación ancestral de la comunidad San Miguel perteneciente a la parcialidad indígena de Metiwa-Guacamaya en el predio posteriormente titulado a particulares denominado predio “La Envidia”. En el año 2012, el INCODER tituló el predio “La Envidia” en favor de particulares sin tener en cuenta el antecedente de territorio ancestral y ocupación por parte del Pueblo Sikvani Metiwa-Guacamaya quienes desarrollan sus actividades tradicionales como la caza, la pesca, la recolección agrícola (recolección de los frutos sagrados del árbol de yopo). Dicha ocupación fue reconocida en el Estudio Etnológico realizado por el Ministerio del Interior en el año 2010. En este sentido, los conflictos territoriales con particulares como los titulares del predio “La Envidia” se intensificaron. Por esto las Autoridades y la Comunidad Indígena Metiwa Guacamayas han recibido amenazas, hostigamientos y han sido acusados de violar derechos de propiedad privada ante la inspección de policía de Cumaribo Vichada y su inspector, quien en múltiples ocasiones ha intentado desalojarlos con el apoyo de la policía nacional

En marzo de 2016 se radicó ante la Agencia Nacional de Tierras ANT una acción de revocatoria directa en contra de la Resolución N° 1120 de 13 de Julio de 2012 que reconoció la titulación de la finca “La Envidia”; sin embargo, hasta la fecha no ha sido resuelta. En el año 2017 se solicitó a la Agencia Nacional de Tierras para que tome medidas de protección al territorio según el Decreto 2333 de 2014, pero el proceso avanzó hasta diciembre de 2019 y no se conocen de avances. En el año 2016 acudieron a la Defensoría del Pueblo porque los conflictos con colonos iniciaron un proceso de intensificación, principalmente con el propietario del predio la Envidia, observándose desde entonces una constante presencia de actores armados ilegales en el territorio y las tierras donde se ubican las comunidades, para con ello presionar su salida.

En el año 2017 se oficia al Ministerio del Interior Director de Etnias Horacio Guerrero para que en la mayor brevedad convoque a una reunión interinstitucional donde se convoque a la Defensoría Nacional, la Agencia Nacional de Tierras, Fiscalía y Procuraduría en el territorio, para tratar el tema de la disputa territorial con los colonos y la presencia de actores armados no identificados. En 2018 se solicitó a la Unidad de



Restitución de Tierras adelantar el proceso para restituir derechos territoriales a la comunidad Sikvani de Metiwa Guacamayas

El 05 de abril de 2019 se solicitó a la Unidad de Restitución de Tierras para que se iniciara el proceso de restitución de derechos territoriales según Decreto 4633 de 2011, consecuencia del desplazamiento de la comunidad por grupos armados y conflictos de violencia con colonos. Hasta la fecha actual la Unidad de Restitución de Tierras adopta el estudio preliminar para el 31 de marzo de 2021 en Resolución RZE 0157, en este estudio preliminar se recomienda la adopción preventiva de las medidas cautelares por la gravedad o urgencia en la que se encuentra el territorio. Sin embargo, no se tiene registro de que la Unidad de Restitución de Tierras haya solicitado las medidas cautelares ante Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras competente, aunque tenemos certeza de que las medidas cautelares no han sido ordenadas.





CNTI
Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Pueblos y Organizaciones



OBSERVATORIO
de Derechos Territoriales
de los Pueblos Indígenas



3. SOBRE EL CONPES 4031 DE 2021: DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS

El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación, se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.²²

El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.²³

.....
22 Los miembros del CONPES están establecidos mediante el Decreto 2148 de 2009 (permanentes, no permanentes, invitados y otros asistentes). El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias. <https://www.dnp.gov.co/CONPES>

23 En calidad de Secretaría Técnica del CONPES, el DNP tiene las siguientes funciones: 1) Presentar, para su estudio y aprobación, la programación macroeconómica anual. 2) Someter a su consideración el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos señalados en la Ley orgánica del Plan; 3) Presentar, para su aprobación, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional; 4) Presentar, para su análisis, estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno nacional; 5) Someter, para su estudio y aprobación, las bases y criterios de la inversión pública; 6) Presentar, para su estudio y aprobación, el plan financiero del sector público; 7) Presentar, para su estudio y aprobación, el plan operativo anual de inversiones; 8) Presentar, para su estudio y aprobación, el programa de desembolsos de crédito externo del sector público; 9) Preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con la celebración de los contratos de empréstito de la nación o de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes; 10) Preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con el otorgamiento de garantías por parte de la nación a los contratos de crédito interno o externo de las entidades públicas, en

Antecedentes del Conpes en materia de desplazamiento forzado y reparación integral a las víctimas

En las diferentes lecturas, enfoques y regulaciones normativas que se han realizado para la superación de los efectos del desplazamiento forzado y la reparación integral, se ha requerido de orientaciones del CONPES a través de al menos 9 instrumentos que han buscado exponer la arquitectura institucional, los enfoques de abordaje, las necesidades presupuestales, los indicadores y metas necesarias para que el Estado realice adecuaciones institucionales que permitan avanzar hacia el reconocimiento la existencia del del conflicto armado, sus causas y efectos, promoviendo escenarios de superación de las afectaciones y daños por acción u omisión a los ciudadanos colombianos. Ellos son:

Para el tema de desplazamiento forzado

CONPES 2804 (1995)	Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
CONPES 2924 (1997)	Sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.
CONPES 3057 (1999)	Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.
CONPES 3115 (2001)	Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado.
CONPES 3400 (2005)	Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.
CONPES 3616 (2009)	Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.

.....
 los términos previstos por las disposiciones legales vigentes; 11) Presentar, para su estudio y aprobación, el monto y distribución de las utilidades y los superávits de las entidades descentralizadas; y 11) Prestar el apoyo requerido por el CONPES en todas las demás actuaciones y funciones de su competencia.



Para la reparación integral

<p>CONPES 3712 (2011)</p>	<p>Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.</p>
<p>CONPES 3726 (2012)</p>	<p>Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Anexos Informe de seguimiento 2015 Informe de seguimiento 2016-1 Informe de seguimiento 2016-2 Informe de seguimiento 2017-1 Informe de seguimiento 2017-2 Informe de seguimiento 2018-1</p>
<p>CONPES 3784 (2013)</p>	<p>Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Anexos Seguimiento</p>
<p>Conpes 4031 de 2021</p>	<p>Actualización de lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV)</p>

Después de invisibilizar por décadas las afectaciones del conflicto armado y sus efectos económicos, sociales, políticos y culturales, y con ello, los impactos diferenciales en los grupos étnicos, hoy, para el Estado Colombiano, persiste el deber de reparar a las víctimas del conflicto armado, lo que se refleja en el acatamiento de las disposiciones y marcos jurídicos internacionales, así como en un gran despliegue de regulaciones internas, que se encuentran dispuestas para la reparación integral a las víctimas y como acuerdo de paz, para la superación del conflicto armado interno.

Por lo anterior, y dado que la Ley 1448 y el Decreto Ley 4633 de 2011 tuvo desarrollo de su primera vigencia de 10 años hasta el año 2021, con avances importantes, pero con acciones pendientes para su efectiva materialización, ello, llevó a plantear una prórroga de 10 años, y con ella, la prolongación de acciones hasta el año 2031.

De ahí se despende, la expedición del Conpes 4031 de 2021, con el propósito de lograr cierres de la política que puedan evidenciarse en mediciones objetivas de cumplimiento de derechos, teniendo como precedente que se trata de una política pública enmarcada en un proceso de justicia transicional, que por definición es temporal, bajo criterios de eficiencia del gasto y un enfoque de presupuesto orientado a resultados. El documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y

Social (CONPES) la propuesta de actualización de lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV).²⁴

Este documento actualiza las orientaciones del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV), respondiendo a las nuevas realidades de la política, considerando los aprendizajes de los cerca de diez años de su implementación y atendiendo al marco constitucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR). Para ello, incluye acciones orientadas a prevenir la ocurrencia de nuevos hechos de afectaciones a la vida, la seguridad personal, la libertad y la integridad de las víctimas del conflicto armado, así como a mitigar los efectos que generan sobre la población afectada; mejorar sus condiciones socioeconómicas, en especial de las víctimas de desplazamiento forzado; contribuir a la reparación de las víctimas por los daños causados en el marco del conflicto armado, y brindar soluciones a los retos que aún persisten en el funcionamiento de la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política.²⁵ Finalmente, presenta el plan de financiamiento actualizado de la política, el cual parte de las asignaciones del Presupuesto General de la Nación (PGN) de 37 entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) conforme a sus competencias, y aquellas que integran el SIVJRNR, basado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, definiendo las orientaciones presupuestales que atienden a los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad; y brindando los lineamientos para su implementación basado en el enfoque de presupuesto orientado a resultados.

El documento Contiene: 5 apartados Introducción, Antecedentes – Justificación, Diagnóstico, Definición de la Política, Recomendaciones.

Del mencionado Documento CONPES, resaltaremos para la presente propuesta los elementos que establecen resultados en materia de Procesos de seguridad jurídica de los territorios indígenas entendiendo que la política de reparación integral tiene al menos 3 acciones y medidas de las cuales **devienen** procesos de formalización. Ellos son: (i) los planes de reparación colectiva, (ii) los planes de retorno y (iii) la restitución de derechos territoriales.

Según el Conpes 4031 de 2021 que da la línea para la prórroga, la ANT y la URT tiene los siguientes compromisos:

.....
²⁴ Conpes 4031 de 2021

²⁵ *Ibidem*



Línea de acción 3. Contribución a la superación de las debilidades en materia de garantía a los derechos del territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio de pueblos y comunidades étnicas afectados en el marco del conflicto armado

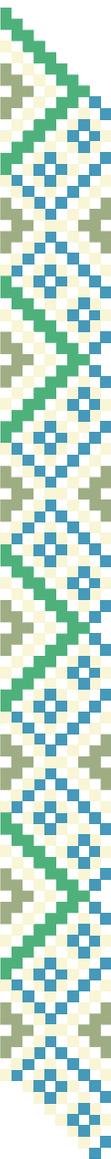
- ❧ La Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 constituirá el 100 % de los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado que cumplan con los requisitos establecidos para tal fin y priorizados para cada anualidad, mediante acto administrativo registrado, a los cuales les hayan realizado solicitudes de constitución de resguardo víctimas de desplazamiento forzado, con el propósito de proteger el derecho al territorio de las comunidades indígenas víctimas de desplazamiento forzado.
- ❧ La Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 titulará el 100 % de las tierras de comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado que cumplan con los requisitos establecidos para tal fin y priorizados para cada anualidad mediante acto administrativo registrado que cuenten con de titulación de tierras de comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado, con el propósito de proteger el derecho al territorio de dichas comunidades.
- ❧ La Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 alinderará el 100 % de los resguardos y consejos comunitarios víctimas del desplazamiento forzado priorizados para cada anualidad sobre los cuales exista una solicitud de resguardos y consejos comunitarios víctimas de desplazamiento forzado, ello con el propósito de proteger el derecho al territorio de estas comunidades.
- ❧ La Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 instalará el 100 % de vallas y mojones en los resguardos indígenas víctimas del conflicto armado priorizados para cada anualidad, sobre los cuales haya solicitud de instalación de vallas o mojones como medida de protección al territorio conforme a la concertación que se realice con las comunidades y posterior a la solicitud que se haga de esta instalación. Esta acción representa una medida de protección al derecho al territorio de las comunidades indígenas.
- ❧ La Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 instalará el 100 % de vallas y mojones en los consejos comunitarios víctimas del conflicto armado priorizados para cada anualidad, sobre los cuales haya solicitud de instalación de vallas o mojones como medida de protección al territorio conforme a la concertación que se realice con las comunidades y posterior a la solicitud que se haga de esta instalación. Esta acción representa una medida de protección del derecho al territorio de las comunidades negras.
- ❧ La Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 ampliará mediante acto administrativo el 100 % de los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento

forzado priorizados para cada anualidad, sobre los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado con solicitud de ampliación. Esta acción representa una medida de protección del derecho al territorio de las comunidades indígenas dado que la solicitud de ampliación se da cuando el resguardo constituido resulta insuficiente para su desarrollo económico y cultural, o bien, cuando en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras que ocupan tradicionalmente.

- ☯ La Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 resolverá el 100 % de las solicitudes de saneamiento de los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado que tengan solicitudes de saneamiento de resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado, mediante la adquisición de las mejoras que quedaron incluidas en el área de un resguardo indígena constituido, con el objeto de sanear la propiedad colectiva del mismo y proteger el derecho al territorio.

Línea de acción 11. Reparar a las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas por las afectaciones colectivas e individuales causadas en el conflicto armado

- ☯ La Unidad de Restitución de Tierras, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente documento, adelantará un promedio anual de 88 estudios preliminares de los territorios colectivos étnicos con el objetivo de identificar las medidas cautelares de protección en el marco de los procesos de restitución de tierras.
- ☯ Teniendo como finalidad la identificación de las afectaciones territoriales ocasionadas a los colectivos étnicos en el marco del conflicto armado, la Unidad de Restitución de Tierras, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, adelantará un promedio anual de 90 informes de caracterización de los territorios colectivos étnicos.
- ☯ La Unidad de Restitución de Tierras, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, adelantará para 2021 un total de 60 solicitudes de protección y a partir de 2022 un promedio anual de 10 solicitudes, de los territorios en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados para comunidades indígenas para dar respuesta a los escenarios de riesgo y afectación identificados en el marco del proceso de restitución de tierras.
- ☯ Con el fin de contribuir a la formalización en materia de tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro entre los años 2021 y 2031 realizará anualmente el 100 % de las inscripciones de medidas de protección o cancelación de protección en los folios de matrícula inmobiliaria de territorios étnicos víctimas de desplazamiento forzado.
- ☯ La Unidad de Restitución de Tierras liderará el proceso de restitución de derechos territoriales, para lo cual entre los años 2021 y 2031 dicha entidad presentará 80



demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas de manera concertada con las comunidades y posteriormente las presentará ante jueces especializados.

- ❧ Garantizar a las comunidades étnicas el derecho al territorio, la Agencia Nacional de Tierras durante 2021 construirá un documento que materialice las acciones pertinentes para los sujetos de reparación colectiva étnicos, reconocidos en el Registro Único de Víctimas y cuyas acciones impliquen la adquisición o formalización de predios sobre los territorios colectivos.
- ❧ Con el objetivo de resarcir los daños causados por el conflicto armado en materia de organización territorial, la Agencia Nacional de Tierras durante la vigencia del plan constituirá el 100 % de resguardos indígenas sobre los cuales se hayan hecho solicitudes de constitución, en el marco de los sujetos de reparación colectiva étnicos, mediante acto administrativo registrado.
- ❧ Con el objetivo de resarcir los daños causados por el conflicto armado en materia de organización territorial, la Agencia Nacional de Tierras durante la vigencia del plan realizará la titulación del 23 % de las solicitudes de titulación de tierras de comunidades negras en el marco de los procesos de reparación colectiva étnicos focalizados por la Unidad para las Víctimas, mediante acto administrativo registrado.
- ❧ Durante la vigencia de la Ley, la Unidad de Restitución de Tierras solicitará un promedio anual de 11 medidas cautelares de prevención y protección en favor de comunidades étnicas ante los jueces de restitución de tierras para mitigar condiciones de riesgo y afectación en el marco del proceso de restitución de tierras.
- ❧ La Agencia Nacional de Tierras, a partir de 2021, finalizará los procedimientos a favor de comunidades étnicas en proceso de restitución de derechos territoriales, a razón de 50 procedimientos anuales hasta alcanzar 550 durante la vigencia de este documento, con el objetivo de garantizar su derecho al territorio.
- ❧ Adicionalmente, en el documento se expresa que, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se estableció que el resarcimiento de las víctimas se convertiría en el centro de la implementación. Bajo este enfoque y en clave de garantizar el derecho a la paz, el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, así como el deber de dar continuidad y garantizar la no regresividad de las políticas públicas y de las acciones que se diseñen e implementen, cumpliendo así con un mandato constitucional.
- ❧ En este sentido, se hace necesario articular los diferentes instrumentos de política que propendan por la reparación integral. Así, por ejemplo, resulta imperioso identificar aquellos elementos que deriven de los Programas de Desarrollo con En-

foque Territorial (PDET) y de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), como herramientas de planeación participativa con enfoque reparador, que puedan representar insumos para la ejecución de los procesos específicos enmarcados en la política para las víctimas. Todo lo cual estaría orientado a viabilizar la inversión social necesaria para generar equidad y garantías de no repetición en los territorios mayormente afectados por el conflicto.



4. LINEAMIENTOS GENERALES Y RECOMENDACIONES A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011

El carácter de los siguientes lineamientos generales y de las recomendaciones deviene del análisis de las problemáticas advertidas en los 10 primeros años de implementación del Decreto Ley 4633 de 2011. Están relacionadas con la desarticulación interinstitucional y a la ausencia de una lectura y gestión integral de las etapas de la restitución de tierras que configura una implementación aislada, desarticulada y concentrada específicamente en los procedimientos, más no en el goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Situación que se advierte a partir de los rezagos de las solicitudes de restitución que incide en el estado de inseguridad jurídica de los territorios de los pueblos indígenas que se acentúa con las nuevas dinámicas de reconfiguración territorial del conflicto armado en el país.

En ese sentido, se fundamentan bajo la obligación y derecho constitucional de garantizar la diversidad étnica y cultura de los pueblos indígenas, por cuanto de ello se desprende la protección y la garantía al derecho al territorio. Derecho fundamental que es de suma importancia para garantizar los demás derechos fundamentales de los pueblos indígenas, las cuales se encuentran relacionados con el pleno y libre ejercicio de sus tradiciones, su cultura e identidad, y están por encima de toda iniciativa e interés particular que existan sobre sus territorios.



4.1. La restitución de derechos territoriales y la superación del Estado de cosas inconstitucional



La Sentencia T- 025/04 de la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia. A partir ella, con el Auto 004 de 2009 de seguimiento al ECI, el alto tribunal advirtió los efectos diferenciados que el desplazamiento tiene en la población indígena y se identificaron 34 pueblos sobre los que para ese entonces fue posible identificar un riesgo de exterminio físico y cultural por el efecto del conflicto armado. Razón por la que ordenó la adopción de Planes de salvaguarda para su protección y pervivencia. Posteriormente se extendió la necesidad de adoptar un programa de garantías en general para el resto de los pueblos indígenas.

En el Auto 266 de 2017, la Corte Constitucional sostuvo que el ECI frente a los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento, en riesgo de estarlo y con restricciones a la movilidad, no se ha superado en la medida en que la política pública encargada de la prevención de estos flagelos y de la atención de la población carece de un enfoque integral sensible a los riesgos y afectaciones especiales que sufren y que se traduce en la vulneración masiva y sistemática de derechos como la autonomía, la identidad cultural, el territorio y en la presencia de barreras de acceso y trámite en el registro, que compromete indefectiblemente su pervivencia física y cultural.

De igual forma, en el mismo Auto, la corte se pronunció en relación a la protección efectiva de los territorios y la seguridad material como “garantía efectiva del derecho de los pueblos indígenas y afrocolombianos para utilizar, desarrollar, proteger y controlar con autonomía y gobernabilidad de sus tierras, territorios y recursos naturales”.

En ese sentido, la restitución de derechos territoriales junto con la superación del ECI en materia territorial indígena, implica la necesidad de garantizar la seguridad jurídica en los territorios, por cuanto con ella es posible garantizar la integralidad de las acciones de reparación individual y colectiva y los demás derechos para los pueblos indígenas que de ello deviene. De forma que, a partir de la seguridad jurídica de los territorios y el goce efectivo de sus derechos, cobra validez el principio de progresividad del derecho al territorio, el cual está orientado a que la institucionalidad estatal debe ser garante de estos derechos para superar el estado de cosas inconstitucional.

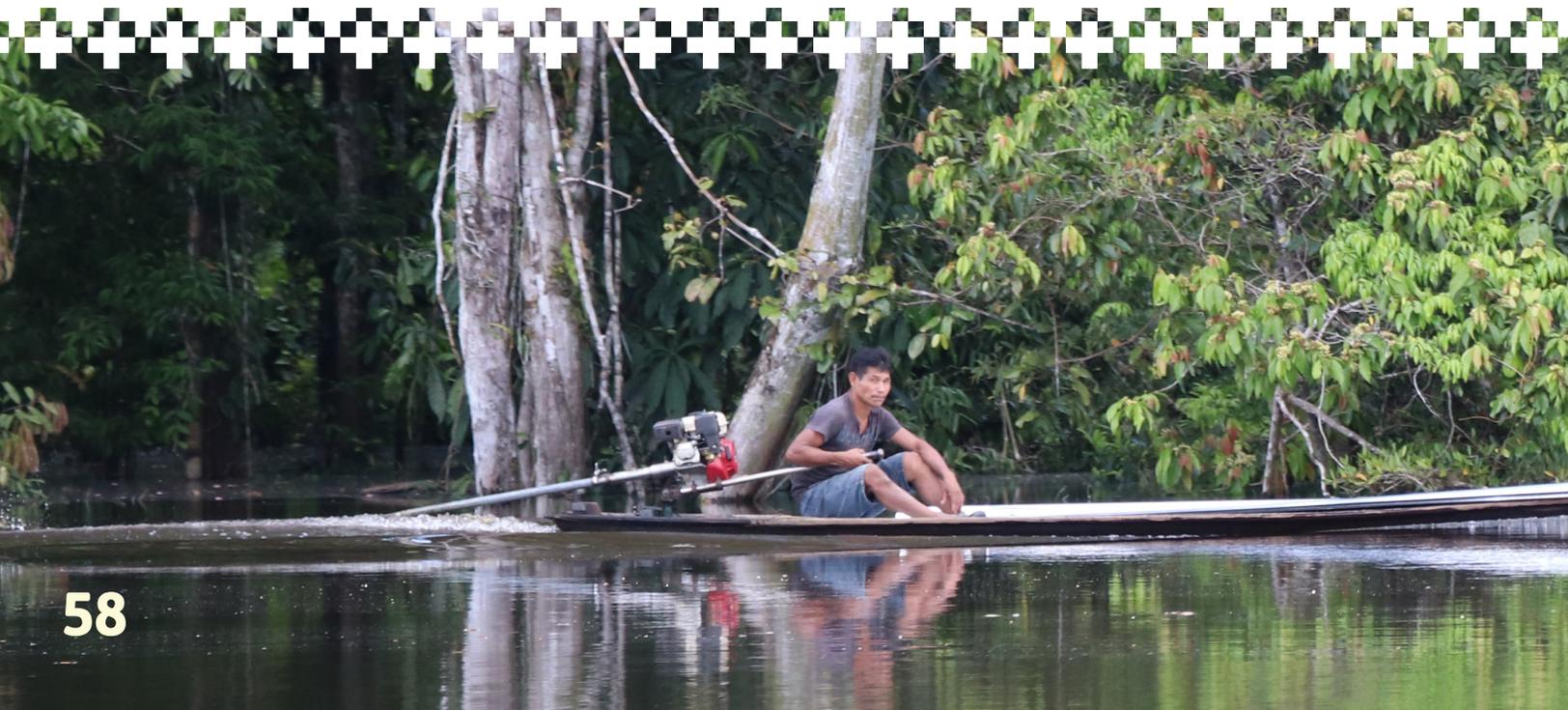


4.2. Estándares mínimos que deben respetar las rutas de implementación de la Ley 2078 de 2021



De conformidad con lo advertido en los 10 primeros años de implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, las organizaciones indígenas que constituyen el gobierno indígena en el escenario de la Comisión Nacional de territorios Indígenas, hemos advertidos los siguientes mínimos que debe respetar la implementación de la Ley 2078 de 2021, y que dan cuenta de la imperiosa necesidad de garantizar tanto la restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas como el goce efectivo de sus derechos fundamentales:

- ❧ Las acciones enmarcadas en la restitución de derechos territoriales de las comunidades y pueblos indígenas deben estar orientadas bajo el derecho fundamental a la diversidad étnica y cultural de la Nación consagrado en el artículo 7 de la Constitución.
- ❧ Las solicitudes de restitución de derechos territoriales deben resolverse, evitando dilaciones administrativas, judiciales y en el cumplimiento de los fallos de restitución; por cuanto ello reconfigura violaciones a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas del país.
- ❧ La protección de derechos territoriales debe garantizar la inscripción de los sujetos colectivos y de sus territorios en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (en adelante RUPTA étnico).



- ❧ La restitución de derechos territoriales debe contar con una ruta específica que logre materializar el componente étnico que fue establecido en el Acuerdo de Paz, en el cual se establecieron salvaguardas y garantías para los pueblos indígenas, a la luz de la constitución, el bloque de constitucionalidad, las leyes y a la jurisprudencia que ha sido desarrollada en la materia.
- ❧ El proceso debe incorporar el conjunto de recomendaciones de la Contraloría General de la República (CGR), establecidas en el informe fiscal 2021.
- ❧ Asimismo, debe adoptar las recomendaciones del tercer informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz que fue enviado por la Procuraduría General de las Nación al Congreso de la república en agosto de 2021.
- ❧ El proceso de restitución de derechos territoriales indígenas debe incorporar la información que sea y ha sido suministrada por las comunidades para la construcción de los Planes de reparación colectiva étnicos y los planes de retorno, los cuales están a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas (UARIV) e implican la articulación interinstitucional con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) durante la etapa administrativa del proceso.
- ❧ El proceso también exige tener presente las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-588 de 2019, en la que exhortó al gobierno nacional y al Congreso de la república a prorrogar la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011.



4.3 Lineamientos generales para la implementación de la prórroga del Decreto Ley 4633



Adicional a lo advertido en el apartado anterior, se han identificado otros lineamientos generales que requieren ser incorporados en el proceso de reparación integral y de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas para lograr una efectiva materialización de nuestros derechos fundamentales.

- a. En 11 años de implementación de la restitución territorial, ni las organizaciones indígenas, ni los pueblos han logrado apropiarse el derecho que se tiene a la restitución de territorios abandonados o despojados por el conflicto, y el derecho a proteger los territorios de las comunidades que estén en riesgo de desplazamiento. Todo esto en un escenario de muy baja implementación de la restitución y aumento de la violencia. Así, es urgente una socialización de la prórroga de la restitución de tierras, no centrada en el procedimiento y aspectos legales, como ha venido siendo implementado por la URT, sino con un enfoque que les dé un mayor protagonismo a las comunidades, a su necesaria diferenciación cultural, a sus percepciones y cosmogonías, su derecho propio y su autonomía. En esta socialización, las organizaciones indígenas están prestas a asumir la corresponsabilidad en lograr traducir a las comunidades, en una lectura crítica de las potencialidades, beneficios y riesgos que representa acudir a las rutas de protección y restitución de tierras. Así como a acompañarlas en el diálogo con la URT y otras entidades, para lo cual se requieren de garantías de participación.
- b. Para los 10 años de prórroga (2021-2031) es imperativo el trabajo mancomunado entre la URT, las autoridades indígenas y las organizaciones indígenas, desde el ejercicio del pluralismo jurídico de la nación colombiana, con un enfoque pluriétnico y multicultural, que se traduzca en que los estudios preliminares y las caracterizaciones se realicen con el enfoque diferencial, teniendo muy en cuenta la correspondiente particularidad cultural de cada pueblo indígena.

El proceso de restitución de derechos territoriales ha sido completamente occidental, sin armonización con el derecho propio, cuando en términos de los consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia debe tener arreglo con el pluralismo jurídico. Los marcos jurídicos nacionales e internacionales, la Constitución Política y la profusa jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los derechos de los pueblos indígenas, han refrendado que en Colombia existe y es funcional el pluralismo jurídico, representado en su ejercicio desde la Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor, el Derecho Propio y la cosmovisión propia de

cada pueblo y en la toma de decisiones comunitarias. No obstante, en la aplicación de la política pública las diversas entidades gubernamentales desconocen flagrantemente el respeto del ejercicio de la interlegalidad, o sea que ni siquiera contemplan la posibilidad de la participación de los organismos representativos indígenas en la interpretación y aplicación de las normas.

- c. Un aspecto importante de evaluación de los primeros 10 años (2011-2021) evidenció la desvinculación de las organizaciones locales, regionales y nacionales de los procesos de restitución de tierras ejecutados por la URT, lo que impidió el seguimiento puntual de todos y cada uno de los procesos desarrollados. Los informes periódicos que se reciben de parte de la URT son densos cuadros de datos cuantitativos consolidados orientados a profesionales de la entidad que los procesan, pero no responden a las organizaciones indígenas receptoras; y menos aun cuando estos suelen ser presentados en espacios esporádicos y con tiempos comprimidos.

Esto es lógico al no haberse dado de parte de las organizaciones, el acompañamiento a las autoridades indígenas y un seguimiento a la URT permanente, puntual y detallado de cada una de las etapas, que permitieran conocer las razones por las cuales, se rechazaron solicitudes, se negaron casos para el estudio preliminar y se excluyeron casos para la aplicación de la ruta étnica de protección de derechos territoriales.

Tampoco se supo, para casos críticos, por qué no se solicitó medida cautelar al juez especializado de restitución de tierras, y para otros casos, por qué no se realizó la caracterización de afectaciones territoriales, o si se realizó, cuál fue el contenido del informe de caracterización con enfoque diferencial con la correspondiente particularidad cultural de cada pueblo. Tampoco se saben las razones por las cuales un gran número de casos no se inscribieron en el registro de tierras despojadas. Las organizaciones y pueblos indígenas tampoco se han enterado de las razones por las cuales un gran número de demandas judiciales no se compulsaron y en los casos en que se hicieron, por qué los jueces no les dieron procedibilidad para iniciar la acción de restitución de tierras.

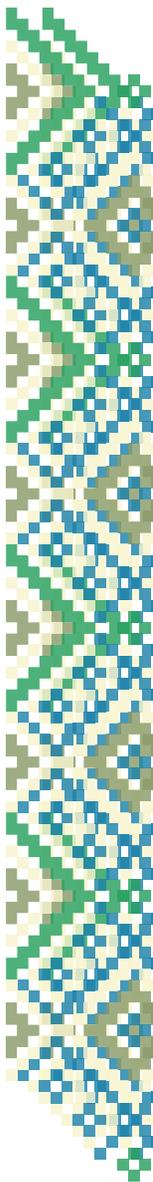
- d. En lo que se ha desarrollado del proceso de restitución étnico territoriales, el inicio e impulso ha sido exclusivamente y discrecional por la URT, sin participación ni respeto por el gobierno propio y autonomía de los pueblos y las organizaciones indígenas. Esto ha hecho que, la priorización, las formas y las peticiones incorporadas en los procesos de restitución sean occidentalizados y no trasciendan hacia los intereses de los diferentes pueblos indígenas. La representación exclusiva en cabeza de la URT genera conflictos de intereses entre los compromisos institucionales de esta entidad de gobierno y los derechos e intereses de los pueblos indígenas. Por tanto, desde las organizaciones indígenas exigimos participar de manera activa en la asesoría, acompañamiento e incluso, representación legal de comunidades, para lo cual deben darse las garantías necesarias para ello.



- 
- e. Los procesos de restitución no deben fragmentar los territorios; deben adelantarse de manera integral, incorporando la noción amplia de la territorialidad indígena (territorios formalizados en resguardos, territorios en ampliación, territorios ancestrales y/o tradicionales, resguardos coloniales y republicanos, lugares sagrados y de culto, etc).
 - f. Debe existir compatibilidad y avance entre el proceso de restitución territorial y los resguardos de origen colonial y republicano, dada la vigencia de esos resguardos y el derecho de los pueblos víctimas del conflicto a ser restituidos. Adicionalmente, la especialidad de la justicia transicional, y el poder de acumulación que tiene el proceso de restitución frente a todo tipo de actuación judicial y administrativa (art. 95 ley 1448), puede ser vía para que la ANT cumpla sus responsabilidades constitucionales y legales con estos resguardos, los cuales que están en mora de ser clarificados.
 - g. La reparación colectiva transformadora e integral debe ser implementada en todos los casos de restitución de derechos territoriales, por cuanto constituye un derecho fundamental para los pueblos indígenas del país. Se trata del conjunto de acciones concertadas y dialogadas, entre los pueblos indígenas y el Estado, que tienen como objetivo el reconocimiento de los hechos y daños generados a la colectividad. En ese sentido, la restitución de derechos territoriales resulta ser una forma de reparación, que posibilita el goce efectivo y materialización de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas enmarcados en la reparación integral de los derechos territoriales de los pueblos indígenas del país.
 - h. Es necesario contar con el protocolo étnico diferenciado para pueblos indígenas, en donde se establezcan condiciones estándar para el acompañamiento del retorno a los territorios, este debe ser implementado de forma obligatoria en todos los casos de restitución, para garantizar los derechos al acceso y restitución de los derechos territoriales.
 - i. Se debe compatibilizar la restitución de derechos territoriales con las determinantes medioambientales y los derechos bioculturales de los pueblos indígenas. Por ello rechazamos las determinaciones del grupo AMEI de la URT mediante las cuales se han excluido medidas de restitución étnica por motivos ambientales. La revisión de instrucciones dadas por el grupo AMEI han indicado la exclusión de la restitución en áreas protegidas ambientalmente, sin embargo, es clara la compatibilidad de la territorialidad indígena con las finalidades ambientales trazada de manera reiterada por decisiones de la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación. Al respecto, es importante señalar el Caso Metiwa Guacamayas en Cumaribo, Vichada, cuya dilación en la titulación del resguardo por la ANT y en la restitución de tierras por la URT, generó la criminalización de la lucha indígena,

dando como resultado la captura y judicialización de las autoridades indígenas por ecocidio, concierto para delinquir y deforestación.

- j. La revisión por parte del grupo AMEI de las actuaciones administrativas de la DAE, así como de las pretensiones de las comunidades durante la construcción de las demandas de restitución, han limitado la restitución de los territorios indígenas y afectado la participación y la autonomía de nuestros pueblos y comunidades en el proceso de restitución, a fin de favorecer intereses relacionados con el desarrollo de proyectos de extracción de minerales, petróleo y otros recursos naturales, así como el favorecimiento del paso de proyectos de infraestructura en nuestros territorios.
- k. Rechazamos todas las estrategias y mecanismos que han sido establecidos para limitar la restitución de tierras. Ello referido a las funciones del grupo AMEI al interior de la URT y des mesas técnicas preparatorias del Consejo Directivo de la ANT, dado que apelan a interpretaciones restrictivas para tomar determinaciones que no respetan los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y territoriales de los pueblos indígenas. Lo que exige que la Procuraduría y Contraloría General de la República en su función de Ministerio Público y control fiscal, revise las decisiones adoptadas en el seno de estas instancias, que desde las organizaciones indígenas hemos detectado como negatorias de derechos territoriales y duplicación de procedimientos que significan detrimento patrimonial al Estado.
- l. Para el cumplimiento de los fallos judiciales de restitución se requiere mejorar la coordinación interinstitucional y complementariedad entre la URT y la ANT, que garantice la titulación y demás acciones que materialicen la seguridad jurídica de los territorios indígenas. Ello implica una permanente articulación, flujo de información, apoyo técnico y jurídico mutuo, y la concurrencia de recursos; en especial frente a la necesidad de compra de tierras para procesos de ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos, con el objetivo de dar cumplimiento a las órdenes de los jueces.
- m. Se debe obtener por parte de la DAE-URT el consentimiento por parte de los pueblos indígenas en el desarrollo del proceso de restitución de derechos territoriales, en tanto que, para adoptar cualquier decisión por parte de la institucionalidad que pueda afectar, modificar, reducir o extinguir derechos, en especial, en lo relacionado con nuestro derecho al territorio, se hace necesario contar con nuestro previo consentimiento, lo que da lugar también, al desarrollo del derecho a la participación en la toma de decisiones que puedan afectarnos.
- n. La Mesa Permanente de Concertación y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas deben articularse para identificar pueblos y/o comunidades indígenas en los que es necesario implementar la restitución de derechos territoriales, para ello



debe tener en cuenta aquellos con: planes de salvaguarda, medidas de protección RUPTA, pueblos sin tierra en cinturones de pobreza, desplazados (Casos pueblos desplazados en Puerto Carreño, Quibdó y Pereira), entre otros criterios, en donde se advierta afectaciones a la seguridad jurídica territorial y goce efectivo de sus derechos fundamentales.

- o. Urge la adopción del reglamento concertado para la resolución de controversias interétnicas e interculturales, en concordancia con el Art. 169 y 170 del Decreto Ley 4633 y el Artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos:

“Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Decreto Ley, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación MPC y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI se concertarán los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus



derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas.

Adicionalmente dentro del mismo término el Gobierno Nacional adoptará mecanismos de resolución de conflictos territoriales que involucren pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales con la participación de estos sectores.

La resolución de conflictos territoriales entre comunidades indígenas y beneficiarios no indígenas, en ningún caso afectará los derechos adquiridos de comunidades indígenas”.

Se recomienda de manera urgente a la MPC y a la CNTI, definir una metodología conjunta para la atención a esta problemática.



4.4. Propuestas para la implementación del Decreto Ley dirigidas a la URT y a la ANT



Con el objetivo de que los resultados del trabajo de la Unidad de Restitución de Tierras, como cabeza de la implementación de la política de restitución de tierras y la Agencia Nacional de Tierras, encargado de la formalización territorial, y bajo el principio de coordinación interinstitucional para hacer efectiva la restitución de derechos territoriales, a continuación, se plantea un conjunto de medidas específicas ambas institucionales.

4.4.1. Propuestas dirigidas a la gestión de la DAE-URT

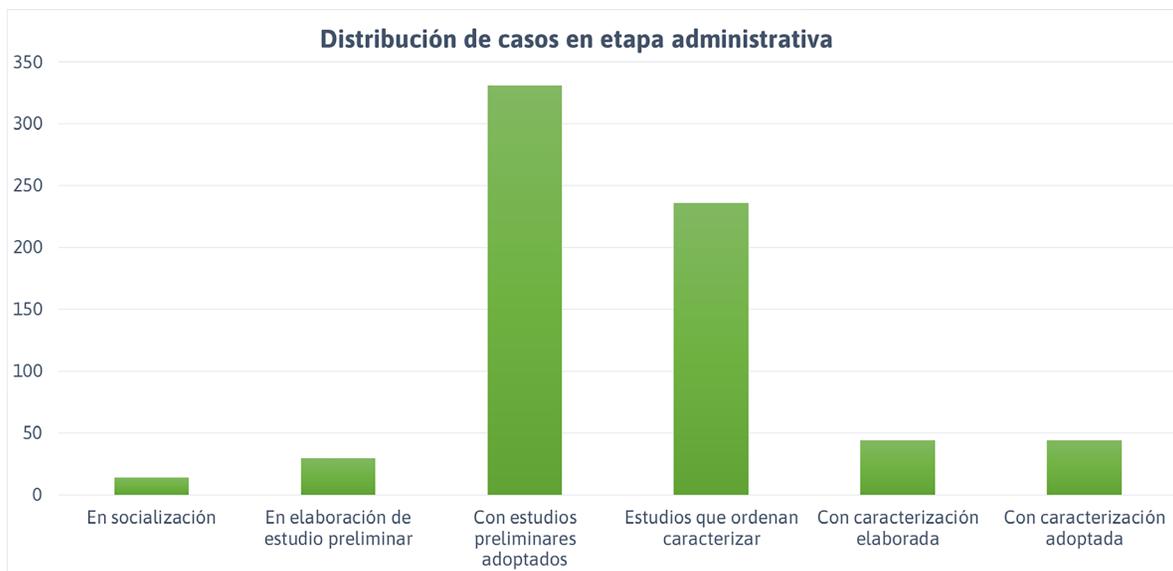
- Es necesario que la DAE-URT fije sus indicadores de seguimiento en la evolución de los procedimientos en las diversas etapas administrativas, conforme al cumplimiento del plazo razonable.
- Revisar denegaciones realizadas por la DAE-URT en diversos momentos de la fase



Fuente: Base de datos URT, diciembre de 2021

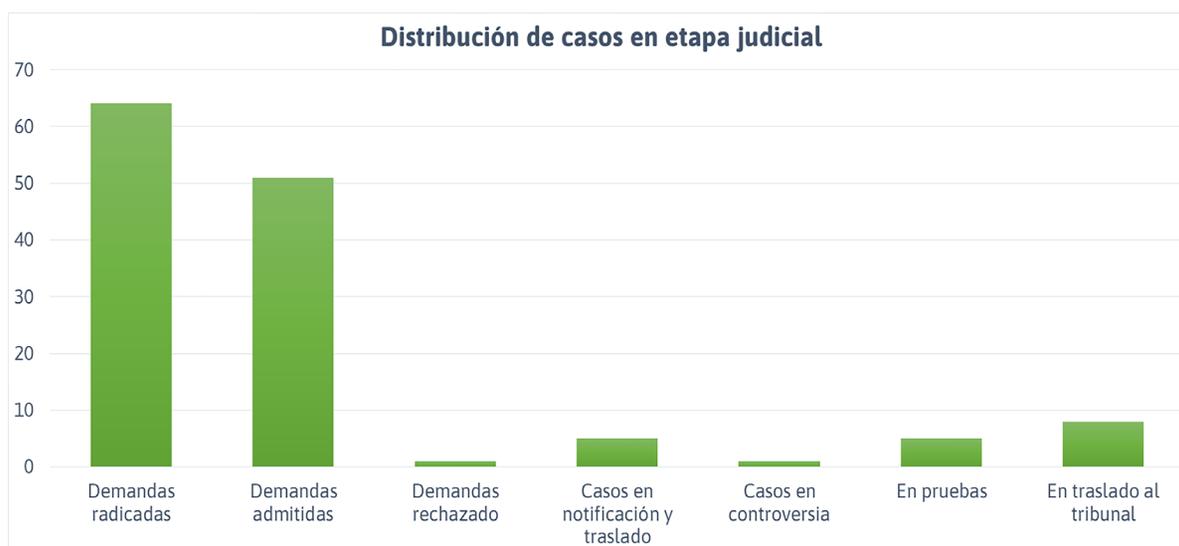
administrativa. Para esto es necesario tener mayor información para precisar procesos que fueron denegados y causas, por ejemplo: de 331 casos de solicitudes de restitución indígena, sólo se inició proceso en 236 solicitudes. Dentro de la etapa administrativa, en 94 casos los estudios preliminares no ordenaron caracterizar, y un caso aparece desistido. En ese sentido, debe revisarse a profundidad estos casos, para determinar las causas de la terminación de los procesos y su congruencia con estándares protectores de derechos territoriales de los pueblos indígenas.

- La DAE-URT debe impulsar anualmente al menos el 30% de los casos solicitados rezagados en etapa administrativa en los primeros 10 años (427 casos) hasta la culminación de la etapa administrativa. Tomando en cuenta el periodo de la prórroga hasta el 2031, en 3 años se debe lograr culminar el 100% de los casos en curso en etapa administrativa, para tener los últimos años en fase judicial y posfallo.



Fuente: Base de datos DAE-URT, diciembre de 2021

- d. Aunque no es una competencia única y exclusiva de la DAE-URT, por cuanto recae en la rama judicial, la DAE-URT es parte procesal; rol desde el cual debe promover el impulso procesal en los casos en etapa judicial, y, también puede mediante sus convenios de cooperación con el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo, generar acciones para superar los cuellos de botella que dilatan el proceso en su fase judicial. Se ha identificado que, en la etapa judicial en los procesos étnicos territoriales, el vencimiento de los términos del debido proceso, en casos que tardan entre 3 a 7 años con dilación en los procedimientos, sin que se logre su resolución.



Fuente: Base de datos DAE-URT, diciembre de 2021



- e. Adopción de medidas cautelares. Especialmente se propone el adelantamiento de un plan robustecido de priorización para atender la situación humanitaria que pone en riesgo de despojo territorial que se evidencia en los últimos años.
- f. Es urgente definir mecanismos para que la adopción de medidas cautelares frente a territorios amazónicos no registrados en las ORIP tenga efectividad.
- g. Implementación de RUPTA étnico en casos actuales de riesgo de despojo y desplazamiento territorial (en lugares donde no se cumplan los requisitos de gravedad y urgencia requeridos para las medidas cautelares, podrían priorizarse para RUPTA).
- h. Al interior de la URT se requiere que los recursos étnicos queden claramente diferenciados para indígenas y afros; y que tengan una mayor disposición para inversión, en lugar de cubrir costos de funcionamiento y personal, que en la actualidad son la mayoría. Igualmente, es necesario que la inversión en proyectos productivos, vivienda y alivio de pasivos mínimamente para pueblos indígenas esté a cargo del Fondo de la URT (art. 111 Ley 1448/11), de manera que la responsabilidad estatal no se disperse en otras entidades que no concurren de manera eficiente al cumplimiento de los posfallos.

4.4.2. Propuestas dirigidas a la gestión de la ANT

A la fecha, se han expedido 18 sentencias, 123 órdenes judiciales dirigidas a la ANT. De manera inmediata la ANT debe definir indicadores de cumplimiento y partidas presupuestales para la materialización de las sentencias, de manera que el cumplimiento del posfallo no curse por la ruta ordinaria. Ello exige la adopción de algunas medidas como las propuestas a continuación:

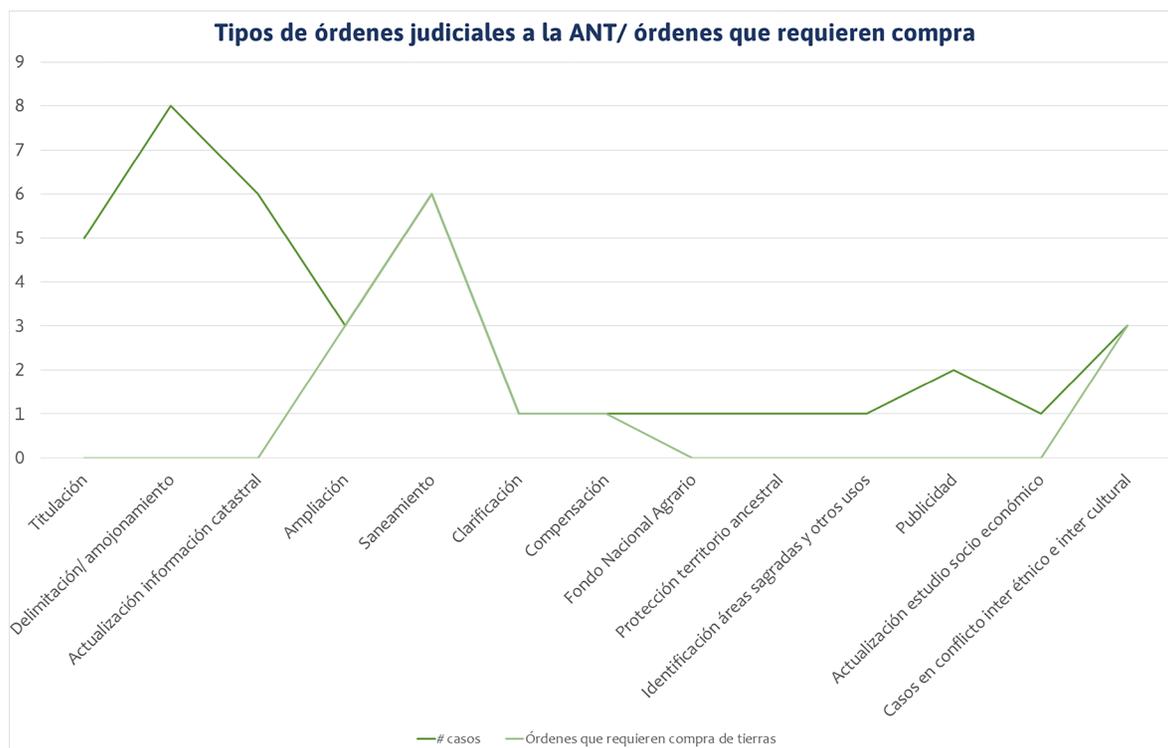
- a. Resolver la necesidad de delimitar indicadores para los diversos componentes contenidos en las órdenes judiciales que en materia étnico territorial son de competencia de la ANT y que se indican en la siguiente tabla.

Tipo de órdenes dirigidas por los jueces a la ANT	Nº de Sentencias con estas órdenes
Titulación	5
Delimitación/ amojonamiento	8
Actualización información catastral	6
Ampliación	3
Saneamiento	6
Clarificación	1

Tipo de órdenes dirigidas por los jueces a la ANT	Nº de Sentencias con estas órdenes
Compensación	1
Fondo de tierras	1
Protección territorio ancestral	1
Identificación áreas sagradas y otros usos	1
Publicidad	2
Actualización estudio socio económico	1
Casos en conflicto interétnico e intercultural	3

Fuente: Lectura de sentencias de restitución, 2019.

- b. De las anteriores órdenes, cobran especial importancia, las que demandan la compra de tierras por parte de la ANT para lograr su cumplimiento efectivo y viabilidad social; se trata de las órdenes de ampliación, saneamiento, clarificación, compensación y resolución de conflictos interétnicos e interculturales. De manera urgente en el posfallo de restitución de derechos étnico-territoriales es necesario definir recursos para la compra de tierras.



Fuente: Lectura de sentencias de restitución, 2019.



- c. Implementación del plan de priorización. Hay casos tramitados actualmente por la URT que son de competencia de la ANT, especialmente relacionados con ampliación de resguardos. Estos casos deben ser priorizados en las metas e indicadores de gestión y resultado por la ANT, para tramitar en simultáneo los procesos de tierras y restitución, de manera que no se dilate en el tiempo su atención.
- d. Un factor de especial trascendencia en la ineficiencia estatal es la deliberada programación de los presupuestos sin la aplicación del enfoque diferencial, lo que se traduce en que no existen asignaciones sectoriales y temáticas puntuales para los grupos étnicos, dándose que las entidades deciden sobre las cuantías, rubros y especificidades financieras, quedando siempre los recursos de inversión en muy bajos porcentajes. Teniendo el derecho de participación establecido en la normatividad, a las autoridades indígenas representativas se les excluye en la planeación y en la toma de decisiones.
- e. Así pues, los recursos destinados a la atención de los derechos y a la superación de la violencia dirigida contra los pueblos indígenas, tendrá que superarse para la implementación de la prórroga de los 10 años hasta el 2031, por lo que es necesario la diferenciación de presupuesto para el cumplimiento de metas de resultado en territorialidades indígenas. En sentido debe haber una diferenciación del presupuesto para el componente de restitución de derechos territoriales, diferente al de presupuesto para otros componentes del sistema integral de reparación. En el Conpes 4031 de 2021 para la prórroga de la ley de víctimas y restitución de tierras se proyectó el valor de 142.1 billones de pesos hasta el 2031; aunque el 18% de las víctimas son pueblos étnicos, sólo hay una destinación del 5% de ese recurso. Al interior de los presupuestos de la ANT, es necesario diferenciar los rubros para la atención a políticas de seguridad jurídica de los territorios indígenas, de los rubros necesarios para la restitución de derechos territoriales, destinando lo suficiente para no dilatar en el tiempo la materialización de los fallos.
- f. Finalmente, la URT debe concurrir con ANT en la destinación de presupuestos para el cumplimiento de órdenes de compra de tierras a cargo del Fondo para restitución administrado por la URT creado en virtud de la Ley 1448. Hasta el 2031 debe haber partidas de inversión para la compra de tierras que aspiren a cumplir con la materialización del 100% de las sentencias de restitución a favor de los pueblos indígenas.

5. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Para el desarrollo de la prórroga de los 10 años de la Ley 1448 y Decreto Ley 4633 de 2011, los pueblos y las organizaciones indígenas, presentamos algunas propuestas a corto, mediano y largo plazo, estructuradas principalmente en la participación efectiva en la aplicación, ejecución y seguimiento de la implementación de la prórroga, con el objetivo de garantizar el goce pleno de los derechos a la reparación integral y restitución de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas.

Para un mejor abordaje de las recomendaciones, las hemos clasificado de conformidad con las diferentes etapas que constituyen el proceso de restitución de derechos territoriales (administrativa, judicial y posfallo) e insistiendo en la integralidad del mismo.

5.1. Recomendaciones en la Etapa Administrativa

Recomendación	Plazos	Indicadores	Tiempos
Cumplimiento efectivo de las medidas cautelares asignando el respectivo presupuesto para el cabal cumplimiento de los tiempos y teniendo en cuenta el enfoque étnico.	Corto (0-3 años)	Número de medidas cautelares cumplidas.	Informes mensuales sobre cumplimiento de medidas cautelares.
Conexión y coordinación de los procedimientos internos de las entidades, con el objetivo de que se cumplan las órdenes relacionadas con la ruta étnica de protección y las medidas cautelares.	Corto (0-3 años)	Número de casos con ruta étnica. Informes de gestión de los procedimientos internos de las entidades entorno a la ejecución de ruta étnica y medidas cautelares.	Informes mensuales sobre cumplimiento de medidas cautelares.

Recomendación	Plazos	Indicadores	Tiempos
Adelantar en los tiempos determinados, la caracterización de afectaciones territoriales y el informe, para ello es importante fortalecer los equipos territoriales de conformidad con las dinámicas que se viven en los territorios.	Mediano (3-7 años)	Número de informes de caracterizaciones por pueblo y comunidad indígena.	Trimestral
Garantizar la participación real y efectiva de los pueblos y las organizaciones indígenas en el proceso de restitución de derechos territoriales indígenas.	Corto (0-3 años)	Creación la hoja de ruta para garantizar la participación efectiva en todos los casos que se desarrollen, y Consolidación de un equipo profesional exclusivo tanto en las entidades como en las organizaciones. Números de escenarios de concertación y participación con pueblos y organizaciones indígenas.	Trimestral
Culminar por parte de la URT casos que se encuentran rezagados de los 10 primeros años de implementación.	Corto (0-3 años)	Suministrar a las autoridades y organizaciones indígenas que conforman la CNTI informes trimestrales sobre la culminación de los casos rezagados de los 10 primeros años.	Trimestral
Suministrar información que dé cuenta de los hechos victimizantes generados a los pueblos indígenas.	Corto (0-3 años)	4 informes anuales que actualicen la información de hechos victimizantes que impacten los derechos territoriales de los pueblos indígenas.	Trimestrales
Implementar el RUPTA étnico en casos actuales de riesgo de despojo y desplazamiento territorial.	Mediano (3-7 años)	Número de casos con ruta étnica, medidas cautelares y focalización / caracterización de afectaciones territoriales ordenadas y su nivel de cumplimiento. Número e Identificación de nuevos casos y Números de casos priorizados.	
Hacer efectiva y eficaz la articulación entre UARIV y URT en relación al Sistema de Registro de Tierras y territorios Despojados o Abandonados Forzosamente (SRTDAF) para pueblos indígenas.	Mediano (3-7 años)	Número de casos registrados y los nombres de estos. Números de mesas técnicas y subcomités celebrados para el estudio de los casos y sus nombres.	

Recomendación	Plazos	Indicadores	Tiempos
Articulación entre las entidades estatales que conforman el SNARIV, en particular las adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tienen como mandato atender la reparación integral territorial de las víctimas del conflicto armado interno.	Mediano (3-7 años)	Informes y actas de articulación entre las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	
Coordinación entre instituciones estatales URT, UARIV y ANT, para el cumplimiento del goce efectivo y progresivo de los derechos	Permanente	Número de espacios de coordinación interinstitucional realizados y sus respectivas actas, como las estrategias adoptadas en la coordinación.	
Establecer con los pueblos y organizaciones indígenas el plan de acción en donde se identifiquen los pueblos y/o comunidades indígenas en los que es necesario implementar la restitución de derechos territoriales.	Permanente	Elaboración del plan de acción	Anual

5.2. Recomendaciones en la Etapa Judicial

Recomendaciones	Plazos	Indicadores	Tiempos
Seguimiento e impulsos de los procesos de restitución de derechos territoriales por parte de la URT en la sede judicial.	Corto (0-3 años)	Número de casos impulsados en sede judicial, señalando la etapa, el avance del proceso y la acción de impulso.	Bimensual
Cumplimiento por parte de la URT de las obligaciones de seguimiento integral y la exigencia de los procesos ante los juzgados de restitución.	Corto (0-3 años)	Informes sobre cumplimiento de fallos, en donde se evidencie el seguimiento integral y la exigencia de los procesos ante los juzgados de restitución.	Bimensual



5.3. Recomendaciones en la etapa posfallo

Recomendaciones	Plazos	Indicadores	Tiempos
Cumplimiento de las órdenes en su integralidad de las 18 sentencias de restitución, en materia territorial indígena, que implique la reparación de los PI víctimas del conflicto.	Corto (0-3 años)	Número informes sobre cumplimiento de las órdenes de los fallos por parte de ANT y URT.	Bimensual
Asegurar el goce efectivo de derechos, mediante el cumplimiento de las órdenes de restitución, relacionadas con formalización (constitución, ampliación y saneamiento), ello con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica del territorio.	Corto (0-3 años)	Número de ordenes cumplidas señalando los avances en los procesos de formalización de territorios indígenas, informe por parte de URT y ANT.	Bimensual
Impulsar y realizar el seguimiento a las órdenes relacionadas con la formalización de los territorios indígenas que se encuentra en los procesos de restitución ante la Agencia Nacional de Tierras, de manera que se gestionen acciones coordinadas entre las instituciones (principio de coordinación interinstitucional).	Corto (0-3 años)	Informe sobre el seguimiento e impulso por parte de URT a las órdenes de formalización dadas a la ANT	Bimensual
Solicitar el cumplimiento a la ANT del enfoque de justicia transicional étnico, ya que se continúa aplicando el procedimiento ordinario para el acceso de tierras, lo que lleva a reproducir situaciones de vulneración y revictimización para los PI.	Corto (0-3 años)	Informar sobre las acciones realizadas para el abordaje del enfoque de justicia transicional.	Bimensual
Las entidades del Ministerio Público realizarán el correspondiente seguimiento a las órdenes judiciales y medidas cautelares en el marco de la restitución de derechos territoriales.	Corto (0-3 años)	Informe sobre el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de forma bimensual	Bimensual

5.4 Recomendaciones generales a la implementación de Decreto Ley 4633 en materia de Restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas

Recomendaciones	Plazos	Indicadores	Tiempos
Garantizar la participación real y efectiva de los pueblos y organizaciones indígenas, de conformidad con la normatividad existente.	Corto (0-3 años)	Número de los procesos actuales en el marco de restitución de derechos territoriales en cada una de las etapas, Solicitud y recepción de expedientes en CNTI y organizaciones indígenas. Número de solicitudes efectivamente atendidas para las Comunidades, Autoridades Propias y las organizaciones Indígenas	Trimestral
Elaboración y desarrollo del protocolo étnico, con participación de los pueblos y organizaciones indígenas, para el cumplimiento de rutas de retorno y reubicaciones.	Corto (0-3 años)	Protocolo étnico para el cumplimiento de rutas de retorno y reubicaciones.	
Programar y construir el correspondiente presupuesto con la participación de los pueblos y organizaciones indígenas, tanto en la planeación, como en la toma decisiones.	Corto (0-3 años)	Construcción participativa del presupuesto anual Asignar recursos específicos para atender los procesos	Semestral
Indicadores para las garantías presupuestales y de recursos humanos y técnicos en la ANT para la materialización de la política de restitución de derechos territoriales.	Corto (0-3 años)	Informes semestrales y anuales ante la MPC – CNTI desde la ANT y URT. Número de casos efectivamente atendidos con ruta completa y aplicación de fallos	Semestral y anual
Construir indicadores y metas específicas para pueblos indígenas en la URT, en las diferentes etapas (administrativa, judicial y posfallo),	Permanente	Elaboración participativa de los planes de acción y atención anuales de ANT y URT.	Anual
Reforzar la articulación entre los procedimientos de cada una de las etapas encabezadas por las entidades estatales que intervienen en el proceso de restitución (etapa administrativa, judicial y posfallo), con el objetivo de que se adviertan avances reales en la reparación integral a los pueblos indígenas.	Permanente	Informes de la articulación en el marco de los avances en cada una de las etapas del proceso de restitución de derechos territoriales	Semestrales



Recomendaciones	Plazos	Indicadores	Tiempos
Contar con información veraz y oportuna, que dé cuenta de la totalidad del número de casos en las diferentes etapas y su estado actual.	Permanente	Actualización de la matriz de gestión étnica y la generación de reportes bimensuales por parte de la URT a las organizaciones indígenas.	Mensual
Fortalecer la gobernabilidad, de las autoridades tradicionales y pueblos indígenas en materia de restitución de derechos territoriales.	Permanente	Garantizar por parte de las entidades con la participación de las autoridades tradicionales y pueblos indígenas.	Bimensual
Realizar veeduría por parte de los pueblos y organizaciones indígenas de los casos de restitución y reparación colectiva que se encuentran en las diferentes etapas (administrativa, judicial y posfallo).	Permanente	Informar sobre los casos en sus diferentes etapas y estados. Exigir desde las organizaciones por los medios viables su impulso.	Trimestral
Realizar encuentros regionales con pueblos y organizaciones, en donde la URT realice procesos de rendición de cuentas del estado de los casos, mediante la participación en subcomités de restitución de tierras.	Permanente	Desarrollo de subcomités con organizaciones y pueblos indígenas semestralmente.	Semestral



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Departamento Nacional de Planeación. Consejo nacional de política económica y social república de Colombia. Documento Conpes 4031. Política nacional de atención y Reparación Integral a las víctimas. 2021.

Corte Constitucional, Auto 04 de 2009.

Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, sentencia T-341 (Oct, 3 de 2022), M.P. Diana Fajardo Rivera.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto Ley 4633. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. 2011.

Agencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. Convenio Sobre La Diversidad Biológica. Naciones Unidas. 1992.

Jurisdicción Especial para la paz. Auto SRVBIT – 079. Acreditar como víctimas en calidad de sujetos colectivos de derechos al “Katsa Su”, gran territorio Awá, y a los treinta y dos (32) cabildos indígenas Awá, asociados y representados en la Unidad Indígena del Pueblo Awá – Asociación De Autoridades Tradicionales Indígenas Awá – UNIPA en el marco del Caso 02.

Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, CNTI. Balance de la implementación del Decreto Ley 4633 durante el 2021. Bogotá 2022. Disponible en: https://cntindigena.org/documents/Informes/Informe_Decreto_4633_2011_2022_julio.pdf

Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, CNTI. Panorama del proceso de restitución de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, a 9 años de su implementación, nudos centrales y aportes para su impulso”. 2021. Disponible en: <https://cntindigena.org/informes-del-observatorio-de-derechos-territoriales-de-los-pueblos-indigenas/>

Unidad de Restitución de tierras. Subdirección General. Circular 008 del 25 de mayo de 2015.

Unidad de restitución de tierras. Restitución de derechos territoriales, módulo introductorio para autoridades étnicas, funcionarios y público en general. Dirección de asuntos étnicos. Bogotá. 2015.



Unidad de restitución de tierras. Informe de los indicadores del cumplimiento de las acciones y órdenes derivadas de la activación de la ruta étnica de protección establecida en el artículo 150 del decreto 4633 de 2011.

Unidad de restitución de tierras. Informe de la gestión étnica - etapa administrativa y judicial avance de las órdenes de las sentencias y de las medidas cautelares, junto con la respectiva ejecución financiera. V sesión del 22 de octubre de 2021 Comisión Nacional de Territorios Indígenas – Unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas dirección de asuntos étnicos. 2021.

UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. Informe de evaluación de la estrategia de aceleración de la ruta de restitución de derechos territoriales. 2021.







CNTI

Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Pueblos y Organizaciones



OBSERVATORIO
de **Derechos Territoriales**
de los **Pueblos Indígenas**