

Auto 310/16

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04

JUEZ-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre acciones realizadas en regiones del Urabá y pacífico sur del departamento del Chocó, en el marco del cumplimiento del auto A.005/09, que desarrolló el enfoque diferencial para la prevención, atención y protección de las comunidades afrodescendientes desplazadas, dentro del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

Referencia: solicitud de información al Gobierno Nacional sobre las acciones realizadas en las regiones del Urabá y pacífico sur del departamento del Chocó¹, en el marco del cumplimiento del auto 005 de 2009, que desarrolló el enfoque diferencial para la prevención, atención y protección de las comunidades afrodescendientes desplazadas, dentro del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016).

El suscrito Magistrado, Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, profiere la presente providencia, con fundamento en las siguientes

CONSIDERACIONES

¹ Divisiones regionales y subregionales, formuladas de acuerdo al Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 135 y el informe de la Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de las comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (marzo de 2016). Págs. 85-86.

1. Mediante la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, al constatar la vulneración masiva, sistemática y grave de los derechos fundamentales de la población desplazada en el país, producto no sólo de las causas asociadas a la violencia generalizada, sino también debido a la precaria capacidad institucional del Estado colombiano para atender a dicha población y la insuficiencia de los recursos asignados para este propósito.

2. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”. En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha conservado su competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes y, con ello, ha proferido numerosos autos de seguimiento para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada.

3. En el marco de dicho seguimiento, considerando que la sentencia T-025 de 2004 señaló, entre otros factores, que no habían sido “reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos (...)”, a través del auto 218 de 2006, esta Corporación resaltó la necesidad de diseñar e implementar una perspectiva diferencial integral y transversal a toda la política pública de prevención, protección y atención a la población desplazada, que reconozca que este fenómeno afecta de forma distinta y agravada dichos grupos de la población desplazada.

4. Ahora bien, en el auto 005 de 2009, la Corte Constitucional identificó **tres factores transversales**² que inciden en el desplazamiento forzado de las comunidades afrodescendientes, y distinguió **diez riesgos**³ que dejan en evidencia el impacto desproporcionado que tiene el desplazamiento forzado sobre ellas. Al respecto, si bien se resaltó el impacto agravado sobre los

² (i) Una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii) la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios.

³ (i) Riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales colectivos de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno; (ii) riesgo agravado de destrucción de la estructura social de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (iii) riesgo acentuado de destrucción cultural de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (iv) riesgo extraordinario de agudización de la situación de pobreza y de la crisis humanitaria por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (v) riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial por el desplazamiento forzado interno; (vi) riesgo acentuado de desatención para las comunidades que optan por la resistencia y el confinamiento; (vii) riesgo agravado de afectación del derecho a la participación y de debilitamiento de las organizaciones comunitarias afrocolombianas y del mecanismo de consulta previa; (viii) riesgo agravado de vulneración del derecho a la protección estatal y de desconocimiento del deber de prevención del desplazamiento forzado, del confinamiento y de la resistencia de la población afrocolombiana; (ix) riesgo acentuado de afectación del derecho a la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana, y (x) riesgo agravado de ocurrencia de retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

derechos individuales de los miembros de esas comunidades, se hizo énfasis en las repercusiones que recaen sobre sus derechos colectivos y su pervivencia cultural.

5. Frente a ese panorama, se estableció la necesidad de adoptar un enfoque diferencial específico para la prevención, protección y atención de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado⁴, lo cual “impone a las autoridades estatales a todo nivel, respecto de la población afrocolombiana víctima de desplazamiento forzado, especiales deberes de prevención, atención y salvaguarda de sus derechos individuales y colectivos, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia”⁵. A pesar de lo anterior, al analizar la situación en la que se encuentran las comunidades afrocolombianas, en el referido auto se constató que no son tratados de manera acorde con su condición de sujetos de especial protección constitucional, y que la política pública de atención a la población desplazada “carece de un enfoque integral de atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales que sufren, a los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población y los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada en sus derechos”.

Como consecuencia de esto, la Corte Constitucional en el auto 005 de 2009 declaró que los derechos fundamentales prevalecientes de la población afrocolombiana “están siendo masiva y continuamente desconocidos”, motivo por el cual “las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas”. Y, adicionalmente, ordenó diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para las 62 comunidades emblemáticas⁶ identificadas en el auto; diseñar e implementar un plan de

⁴ Siguiendo las consideraciones hechas, entre otras, en las providencias C-169 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria), A-005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda), A-045 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-253 de 2013 (M.P. Mauricio González), la Sala reitera que la protección de las comunidades negras como pueblo tribal, en los términos de la ley 70 de 1993 y del Convenio 169 de la OIT, se da en virtud de la identidad y el autoreconocimiento como grupo étnico, no por el color de piel de sus integrantes. En este sentido, siguiendo la sentencia T-376 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) en la cual se reconoció la complejidad del debate en relación con los etnónimos “afrocolombiano”, “afrocolombiana”, “afrodescendiente”, “negro” o “negra”, y respetando los criterios de auto reconocimiento y el significado político y jurídico que las comunidades étnicas y el cuerpo de protección de los derechos humanos les han otorgado a tales expresiones, la Sala utilizará a lo largo de este auto indistintamente las expresiones *comunidad negra*, *comunidad afrodescendiente* y *comunidad afrocolombiana*, en la medida en que esto no implique una desprotección de los derechos fundamentales individuales y colectivos de estos pueblos étnicos.

⁵ Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Párrafo 10.

⁶ (i) las **comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en las ciudades** de Cali y Buenaventura y en los territorios colectivos de los ríos Calima, Yurumanguí, y Anchicaya en el departamento del Valle del Cauca; (ii) **las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en los municipios de Curvaradó, Jiguamiandó, Bojayá, Bagadó, Ungía, Cacarica, Alto y Bajo Mira, Carmen del Darien, Alto y Bajo Baudó, Juradó, Sipí, Tadó, Nóvita, Frontera, Riosucio**, Itsmina, Condoto, y Quibdó en el departamento del Chocó; (iii) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en la Costa Pacífica Nariñense, en los municipios de La Tola, El Charco, Iscuandé, Mahguí Payán, Tumaco, Pizarro y Barbacoas, en el departamento de Nariño; (iv) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en los municipios de Guapí, Timbiquí, López de Micay, en el departamento del Cauca; (v) **las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en el Urabá Antioqueño y Chocoano, en particular en los municipios de Apartadó, Turbo, Chigorodó, Mutatá, Caucasia, Murindó y Vigía del Fuerte**; (vi) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en Cartagena, María la Baja, Turbaco y Carmen de Bolívar en el departamento de Bolívar; (vii) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en San Onofre, Chengue,

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

6. Posteriormente, al hacer un diagnóstico del cumplimiento de lo anterior, en distintas oportunidades la Corte Constitucional constató que un número significativo de comunidades afrocolombianas continuaban en condición de vulnerabilidad, desprotección y siendo víctimas de diferentes afectaciones a sus derechos fundamentales individuales y colectivos, lo cual ha exacerbado su crisis humanitaria, y que además, son expuestas a un riesgo agravado frente a nuevos desplazamientos, producto del contexto de conflicto armado, de violencia generalizada y de sus factores asociados, que se vive en sus territorios colectivos y ancestrales.

Así, por ejemplo, en el auto 073 de 2014, la Corte Constitucional advirtió la complejidad y la gravedad de la situación que afrontan cada una de las comunidades afrodescendientes en todo el territorio nacional y la falta de información que se tiene al respecto. Por esta razón, en dicha providencia se reforzó la necesidad de cumplir de manera eficaz y urgente con el diseño e implementación de los planes ordenados en el auto 005 de 2009, garantizando los derechos de participación y consulta de las comunidades afectadas, de adoptar medidas urgentes de protección a favor de sus derechos fundamentales colectivos e individuales y de adoptar medidas de prevención, protección y atención análogas a las que se dictaron en el citado auto 073, cuando se identifiquen comunidades en situaciones similares a las identificadas en el pacífico nariñense⁷.

En tal virtud, en distintas oportunidades esta Sala Especial de Seguimiento resolvió ordenar un conjunto de medidas de carácter urgente, tanto específicas como generales, con el fin de proteger a los pueblos afrodescendientes de la grave crisis humanitaria por la cual atraviesan, como lo son: (i) hacer “una evaluación inmediata de la situación que enfrentan las comunidades afrodescendientes protegidas en el auto 005 de 2009, a fin de que ante la persistencia y agravamiento de su crisis humanitaria se adopten medidas urgentes de protección y se establezca un cronograma de trabajo claro para avanzar en el cumplimiento integral de todas las órdenes contenidas en dicho

Chinulito, Macayepo, El Salado, Pigiguay y Coloso en el departamento de Sucre, (viii) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en Montelíbano, Uré, Valencia, Puerto Libertador, Tierra alta, Cerromatoso en el departamento del Córdoba; (ix) las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en La Jagua de Ibirico en el departamento del Cesar; y (x) las comunidades afrocolombianas desplazadas en la ciudad de Bogotá y el municipio de Soacha, Cundinamarca, provenientes de los municipios de Bagadó, Atrato, Lloró, Quibdó, Medio Atrato, Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Bajirá, Bojayá, Riosucio, Ungía, Acandí, Napipí, Opagadó, Domingodó, Murrí, Truandó, Salaquí, y Cacarica, entre otras” (Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Énfasis fuera del original).

⁷ Consideración 5. Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

auto”⁸; (ii) “adoptar todas las medidas de prevención del desplazamiento y protección al territorio que resulten pertinentes y conducentes dentro de la región de Urabá, en el plazo de un (1) mes”⁹; (iii) adecuar al nuevo marco normativo desarrollado con ocasión de la Ley de Víctimas y el Decreto Legislativo 4635 de 2011 el diseño e implementación de las órdenes dictadas con anterioridad a dichas normas¹⁰, y (iv) realizar procesos de socialización con las comunidades afectadas para que éstas se informen, conozcan, comprendan y discutan las consideraciones y medidas dictadas en los autos proferidos por esta Sala Especial para la protección de los derechos de los pueblos afrodescendientes¹¹.

7. A pesar de lo expuesto, en el caso de las regiones del Urabá, especialmente, antioqueño y chocono y pacífico sur del departamento del Chocó, se puede evidenciar un fuerte rezago en el cumplimiento de las órdenes recién enunciadas (párr. 8) y, en consecuencia, se observa que la población afrodescendiente de dichas zonas no sólo continúa siendo afectada de manera significativa por el desplazamiento forzado, sino que además, debido a la grave situación de violencia que se vive en sus territorios, el riesgo frente a nuevos hechos y posibles víctimas es crítico (párr. 9). Paralelamente, esta Sala Especial identifica diferentes problemas en materia de prevención (párr. 11) y protección (párr. 12), restitución de derechos territoriales (párr. 13), ayuda humanitaria a las comunidades que han sido desplazadas o afectadas en su movilidad (párr. 14) y atención a población retornada (párr. 15), que actualmente inciden en el goce efectivo de los derechos de estas comunidades.

8. En efecto, en el marco del seguimiento del auto 005 de 2009, el Gobierno Nacional ha presentado diferentes informes a través de los cuales ha dado cuenta de las acciones, planes y medidas desplegadas para la protección de la población afrodescendiente desplazada. Sin embargo, al evaluar la información allegada, esta Sala Especial observa un fuerte rezago en el

⁸ Orden primera del auto 045 de 2012. Esta orden fue emitida en el marco del seguimiento específico que se ha hecho a la situación que se vive en las comunidades de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó. Sin embargo, se adoptó como medida especial para activar el cumplimiento de las órdenes generales de protección emitidas en el auto 005 de 2009 en favor de las comunidades afrodescendientes. Así, con un plazo perentorio que vencía el 30 de mayo de 2012, se ordenó al Ministerio del Interior presentar un informe en el que se diera cuenta de, (i) una evaluación de la situación que afrontan las comunidades afrocolombianas protegidas en el auto 005; (ii) la adopción de medidas urgentes de protección, en relación con aquellas comunidades en las que se identifique una persistencia o agravamiento de su crisis humanitaria, y (iii) un cronograma de trabajo para avanzar en el cumplimiento de las órdenes emitidas en el auto 005.

⁹ Orden décimo cuarta del auto 299 de 2012.

¹⁰ Ver órdenes: cuarta, sexta, octava del auto 073 de 2014.

¹¹ Orden novena del auto 073 de 2014. “realizar procesos de socialización con las comunidades afectadas para que éstas se informen, conozcan, comprendan y discutan las consideraciones y medidas adoptadas en el auto 005 de 2009 y en este pronunciamiento. Asimismo, para que las comunidades directamente afectadas tengan conocimiento pleno del avance en el cumplimiento de la tercera, cuarta, quinta, séptima y novena orden del auto 005 de 2009 y de la cuarta, quinta, sexta, séptima y octava orden de esta providencia (para el caso específico de Nariño), se ORDENA entregar informes periódicos a dichas comunidades (...). Además, siguiendo los estándares constitucionales, dichos documentos deberán contener información específica, completa, pertinente y comprensible, de modo que las comunidades puedan involucrarse y apropiarse del proceso de seguimiento”.

cumplimiento de las medidas ordenadas en dicha providencia, para la protección de las comunidades de las regiones recién enunciadas.

(i) En torno a la implementación de los *Planes Específicos de Protección y Atención* para las comunidades identificadas en los autos 005 de 2009, la Unidad para las Víctimas expuso una ruta metodológica para la construcción concertada de los planes. Lo cual se haría a través de 5 etapas de trabajo entre “las diferentes entidades del gobierno nacional, local, así como con la participación activa de representantes de consejos comunitarios, organizaciones de población desplazada y víctimas, líderes y los hogares víctimas de desplazamiento forzado directamente en los territorios”¹².

Con base en lo anterior, el Gobierno reportó que “en el año 2011, se destacan los avances en nueve territorios, para el proceso de acuerdos metodológicos, de rutas de trabajo e inicio de la revisión de los instrumentos del diagnóstico participativo con los representantes de las organizaciones para la formulación del plan específico en el territorio, ya en el año 2012 se logran priorizar 28 municipios para trabajar acerca de los acuerdos sobre la ruta metodológica en un ejercicio de concertación con el territorio y sus comunidades”¹³.

Como se desprende de lo mencionado, a la fecha, no se ha diseñado, y por ende implementado, ningún Plan Específico para la protección y atención de las comunidades chocoanas y antioqueñas. Por el contrario, como lo ha señalado la Contraloría General de la República, “el informe del Gobierno Nacional permite observar que en cada vigencia se trabajó con municipios diferentes, lo cual indica una ausencia de procesos sostenidos en el tiempo que permitan obtener resultados que trasciendan de la socialización del Auto, la presentación de metodologías o la simple mención a articulaciones entre Ministerio del Interior y la UARIV”¹⁴. Sumado a ello, tanto la Contraloría como la Procuraduría General de la Nación¹⁵ señalan la falta de socialización de los documentos y la descoordinación de las entidades, como riesgos que han dilatado los procesos y que afectan la vigencia de los diagnósticos de las comunidades cuyos contextos cambian constantemente, situación que se ha evidenciado en el caso de las comunidades del Bajo Atrato.

(ii) En relación con los *Planes de Caracterización*, si bien se reiteró la información suministrada en informes anteriores acerca de las labores adelantadas en algunos territorios¹⁶, el Gobierno reportó avances en diferentes

¹² Estas etapas son: Diagnóstico institucional; instalación de la construcción concertada de los planes específicos; construcción del diagnóstico participativo; exploración de la oferta institucional y; protocolización de los diagnósticos participativos. Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Págs. 59-64 y anexo denominado “orden 3, anexo 3, anexo 17”.

¹³ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Págs. 59-64 y anexo denominado “orden 3, anexo 3, anexo 17”.

¹⁴ Contraloría General de la República. *Respuesta Oficio A-2777/2015. Auto 359 de 2015. Observaciones sobre el Informe Presentado por el Gobierno Nacional.* (23/10/2015). Págs. 5-8.

¹⁵ Procuraduría General de la Nación. *Observaciones a los informes de respuesta de las entidades concernidas a los interrogantes formulados en el Auto 359 del 20 de agosto de 2015.* (23/10/2015). Págs. 3-5.

¹⁶ Ver consideración quinta del auto 234 de 2013.

comunidades de los departamentos de Nariño¹⁷, Cauca¹⁸, Chocó¹⁹, Valle del Cauca²⁰, Cesar²¹ y Bolívar²², donde se estarían realizando sus respectivas caracterizaciones, actualizaciones y, en menor medida, validaciones. De igual manera, la Unidad para las Víctimas presentó como avances en el cumplimiento de esta orden, las acciones adelantadas en el marco de los Planes de Reparación Colectiva (PIRC), ordenados en el Decreto 4635 de 2011, dado que éstos se articularían con el auto 005 de 2009²³.

Sin embargo, para esta Corporación aún no es del todo clara la forma en que se encuentran coordinados el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas en el marco de los Planes Específicos, los Planes de Caracterización y los Planes de Reparación Colectiva. En primer término, porque si bien en el informe en respuesta al auto 359 de 2015 se expone un plan de trabajo entre las dos entidades, conforme al cual se iniciarían conjuntamente las caracterizaciones de los territorios colectivos o ancestrales (junto a los daños ocurridos en el marco del conflicto armado) de un conjunto de comunidades priorizadas, la ruta metodológica para los Planes Específicos, a la que se ha hecho referencia, no hace mención alguna al respecto²⁴. En segundo lugar,

¹⁷ Se reporta la instalación de la etapa de pre-consulta en el municipio de la Tola. A pesar de ello, se han priorizado las comunidades del Charco, Santa Bárbara de Iscandé, Barbacoas, Roberto Payán, Tumaco y COPDICON (cumbitara-Policarpa).

¹⁸ Comunidades de la cuenca del río San Francisco y los Consejos Comunitarios de la Cuenca del río Guajuí, Buenos Aires y Guapi Abajo.

¹⁹ Consejos Comunitarios de Acandí Norte, Mayor de Novita y COCOMOPOCA.

²⁰ Consejo Comunitario La Plata Bahía Málaga.

²¹ Consejo Comunitario de Guacoche.

²² Consejo Comunitario Makankamana de San Basilio de Palenque.

²³ En este caso, se reportaron actividades con las siguientes comunidades: “Consejo Mayor del Alto Baudó - Acaba - Amparrado - Cocalito - La Playa - Pie de Pato || COCOMOPOCA (Las 34 Comunidades que lo conforman, Barrio octavo San marino, la canal, samper, cuchado, pedro casas, bombora, churina, san jose, tápera Bagado, Engrivado, Piedra Honda, Cuajando, Cabezón, Playa Bonita, El Salto, Ochoa, Muchichi, la Sierra, La unión, Pasaragama, Yacorado, Irachura, Chambare: LLORO: Calle Larga, Villa Nueva, San Jorge, Las Hamacas, Ogodó, Canalete) || Cabecera de Bellavista || Corregimientos de Acoso, Santa Ana, El Paso || Basuru, Santa Mónica, Juana Marcela, Playa Grande, Boca de Carmelita, Quebrada de Oro, Paitó || Cabecera Municipal Juradó || Benaó, Togoroma, pichima playa charambira || Consejo Menor de Tanguí || Río Pató, Antadó la punta, Boca de partadó, Chiviguidó, Chiguarandó || Consejos Menores de las comunidades de Cañaverl, Santa Rosa, Tanando y Teatino || Consejo comunitario mayor del Alta San Juan Asocasan: Tabor, Mumbú, Gingarabá, Guarato”. Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Págs. 127-161.

²⁴ “Teniendo en cuenta las intervenciones que se han desarrollado desde la articulación de las dos instituciones para dar cumplimiento a lo ordenado en el Auto 005 del 2009 y el Decreto Ley 4535 del 2011, la metodología establecida para la caracterización territorial y del daño, que de ella se derivará la consolidación de información para la construcción del documento de diagnósticos de planes específicos, se ha planteado una estrategia de trabajo que permita brindar una atención efectiva donde cada institución lo asumirá como un instrumento de focalización y priorización de sus programas y proyectos para atender y proteger a las comunidades afrocolombianas, dicha estrategia es la siguiente: (i) Al 31 de diciembre del 2015, a partir del acuerdo concertado entre la Unidad para las Víctimas y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras mediante el cual las dos instituciones dan inicio al proceso de caracterización de los daños en el marco del conflicto armado (Unidad para las Víctimas) y la caracterización de la territorio ancestrales que corresponde a la orden 5 del Auto 005 de 2009 (DACN-Ministerio del Interior); a partir de la información recolectada y la metodología establecida en la elaboración de la caracterización tanto de los daños como de los territorios ancestrales de los Consejos Comunitarios de: Guacoche- Cesar, San José de Uré-Córdoba, CC Alto Mira, CC Bajo Mira en Tumaco-Nariño, 11 consejos comunitarios de Buenaventura(consejo mayor de la cuenca del río raposo Consejo mayor de la cuenca del río Cajambre, Consejo comunitario la Toma, Consejo Comunitario del río Mallorquín, Consejo comunitario de la cuenca baja del río calima, Consejo comunitario del río Yurumanguí ,Consejo comunitario mayor de Anchicayá, Consejo comunitario de córdoba san Cipriano, Consejo comunitario de alto y medio Dagua, Consejo comunitario la gloria, Consejo comunitario de la Plata Bahía Malaga, Consejo comunitario Makancamaná San Basilio de Palenque, y Consejo Comunitario Villa Arboleda en Putumayo, como se especifica en el Numeral 15.7 (ii) de este documento, y la metodología

porque tampoco se precisa la forma en la que se articularán estos procesos y los Planes de Reparación Colectiva, más aun, considerando los elementos que integran cada uno de los planes. Esto es especialmente preocupante, si se tiene en cuenta que la “ruta operativa de reparación Colectiva Étnicos”, no señala la forma en que se harían estos ejercicios.

(iii) Frente al *Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la Población Afrocolombiana*, en el 2014, el Gobierno Nacional indicó que el mismo se encontraba en fase de construcción y alistamiento institucional como consecuencia de la ausencia de un espacio de concertación nacional con el cual consultar dicho plan²⁵ y porque aún se encontraba en un proceso de articulación interinstitucional para la construcción del mismo. En otras palabras, para esa fecha todavía no existía un plan que consultar²⁶. Posteriormente, en septiembre de 2015, el Gobierno manifestó que “bajo la coordinación de Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas se encuentra en proceso de diseño el documento institucional para la construcción del plan para la prevención y protección de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en razón a fin (SIC) de definir una propuesta conceptual y metodológica, para el Diseño de Planes de Prevención, protección y atención a la población en riesgo de desplazamiento, desplazada y confinada por departamento, de manera armónica y complementaria con las demás órdenes estipuladas por la Corte en el marco del Auto 005 de 2009 y 073 de 2014”²⁷.

Lo anterior no implica otra cosa que, a más de 7 años de proferida esta orden, el Gobierno Nacional aún no ha iniciado la construcción de este plan. Por el contrario, la Unidad para las Víctimas en su último informe señaló que “no se encuentra dentro de la adecuación institucional una planeación estratégica sobre las proyecciones de programas y acciones dirigidas a víctimas étnicas, [en tal sentido, la respuesta institucional] en su mayoría redunda en acciones contingentes”²⁸. Por lo tanto, y ante la ausencia de una política de prevención

establecida para la elaboración de los Planes Específicos (anexo 14) , entregaríamos hasta la Cuarta etapa (Redacción de los documentos de diagnósticos de Planes Específicos). El cronograma se establece de manera concertada con las comunidades y el presupuesto de esta estrategia durante la vigencia 2015 está a cargo de la Unidad para las Víctimas quien financia los procesos de consulta previa, y es en este marco en el cual se concreta la realización de las dos acciones de caracterización. (Orden 3 Anexo 3). (ii) Para el 2016, se realizará la Actualización mediante una unidad analítica de Línea Base de los diagnósticos de planes específicos enunciados en el numeral 15.4 (i) que permitirá surtir las etapas 4 y 5 de la metodología ya descrita, con el objetivo de seguir con una articulación, una focalización y una construcción de metodología conjunta. (iii) Para el 2017 y 2018 se deberá realizar una solicitud de recursos, para los procesos de caracterización, por parte del Ministerio del Interior, por un valor de \$7.139.600.000 (2017) \$7.745.000.000 (2018), esta información está sujeta a la asignación de recursos por el DNP, toda vez que esta actividad está contemplada en los proyectos de inversión”. *Ibíd.* Pág. 75.

²⁵ Sobre el particular, el gobierno indicó que: “el Ministerio del Interior se encuentra a la espera del pronunciamiento que emitirá la Corte Constitucional. Los parámetros que establezca la Corte en Dicha sentencia soportarán los lineamientos y gestiones que deberá adelantarse con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en especial el Plan Integral de Prevención, Protección y Atención de la Población Afrocolombiana” (pág. 7). La sentencia sobre la cual hace referencia el Ministerio se trata del expediente T-3482903, el cual fue resultado mediante sentencia T-576 del 4 de agosto de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁶ Ministerio del Interior y Unidad para las Víctimas. (03/10/2014). Pág. 8.

²⁷ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Pág. 81.

²⁸ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Pág. 81.

y protección, el Gobierno ha enfocado sus esfuerzos en el diseño e implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, en el marco del artículo 202 del Decreto 4800 de 2011²⁹. Así, “en aplicación del principio de complementariedad la Dirección de Derechos Humanos [del Ministerio del Interior] cofinancia iniciativas territoriales que, enmarcadas en Protocolos de Actuación, contribuyan al mejoramiento de condiciones para el libre ejercicio de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad personal”³⁰.

(iv) De otra parte, en relación con la *Ruta Étnica* el Ministerio del Interior presentó los resultados de diferentes mesas de trabajo, celebradas con el fin de modificar la propuesta diseñada y expuesta a la Corte Constitucional en 2008³¹, a efectos de articularla con las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4635 de 2011. Como resultado, el Gobierno concluyó que la ruta étnica “ordenada originalmente en la orden quinta del Auto 005 de 2009 pretendió satisfacer todas las demandas que hoy por hoy se surten en todo el proceso de restitución de tierras, es decir, buscó articular a las instituciones para lograr la garantía efectiva de derechos étnico territoriales, objetivo que no se concretó totalmente al no contar con herramientas adicionales previstas en la norma”. Conforme a lo anterior, presentó una nueva ruta de carácter preventivo mediante la cual se articularán las entidades “con el fin de no doblar esfuerzos y hacer eficiente la respuesta y articulación de las diferentes políticas públicas”³².

En tal sentido, el Ministro del Interior precisó que en aquellos casos en los que existan “graves afectaciones que ya no puedan ser prevenidas, sino que

²⁹ “Artículo 202. Planes Integrales de Prevención. Se deberán elaborar, validar y actualizar a nivel departamental, regional o local, unos Planes Integrales de Prevención a las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que contengan estrategias y actividades claras de prevención a partir de una metodología rigurosa. Recogerán las particularidades de cada hecho victimizante que requiera de estrategias propias para prevenir el mismo y estrategias de cultura de Derechos Humanos y reconciliación. || Los Planes Integrales de Prevención deberán contar con un enfoque diferencial con el fin de establecer las estrategias que permitan reconocer los riesgos y el grado de vulnerabilidad de las poblaciones específicas y de especial protección constitucional, y así establecer acciones para evitar o mitigar el riesgo. || Igualmente deberán incluir acciones específicas que respondan a las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT–. || Las gobernaciones y alcaldías conjuntamente serán las encargadas de formular y ejecutar dichos planes con el apoyo técnico del Ministerio del Interior y en concertación con los Comités Territoriales de Justicia Transicional y Comités Territoriales de Prevención. || Parágrafo. La Contraloría General de la República, dentro de sus funciones legales hará seguimiento al adecuado uso de los recursos en materia de prevención a nivel territorial”.

³⁰ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Págs. 78-82.

³¹ En las mismas participaron el Ministerio del Interior, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ministerio del Interior (01/07/2014). Pág. 2.

³² “[U]n primero en el que recibe la solicitud de medida de protección por parte del Ministerio Público o Incoder, un segundo paso en el que el Incoder ingresa la información al Registro Único de Predios y territorios abandonados a causa de la violencia – RUPTA, y se hace el cruce de información con la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos; un tercero en el que se efectúa el envío a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que tome la decisión registral sobre la solicitud (objetivo específico 3); un cuarto paso en el que se pone en conocimiento de la solicitud de medida de protección al Ministerio del Interior; un quinto se establece la ruta de actuación y un sexto en el que se realiza seguimiento a las medidas, caracterizaciones y actuaciones a las que se haya comprometido cada entidad”. Ministerio del Interior (01/07/2014). Pág. 6.

requieran del proceso de restitución, la URT [Unidad de Restitución de Tierras] adelantaría el trabajo correspondiente”, es decir, “deberá presentar los resultados del Estudio Preliminar y exponer los motivos por los cuales puede tomar el caso o no. En caso de encontrarse una situación de gravedad que pueda generar inminentes afectaciones territoriales, **la Unidad deberá adelantar la correspondiente solicitud de Medidas Cautelares ante los jueces de Restitución**”³³. Además, en este nuevo modelo se pretende, igualmente, priorizar la formalización de los territorios colectivos de las comunidades.

(v) De igual forma, en dichos informes se hace referencia a algunas actividades desarrolladas para el cumplimiento de la orden de diseñar *una estrategia para garantizar que la población afrocolombiana sujeto de restricciones a la movilidad reciba atención humanitaria* de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables. Puntualmente, el Gobierno Nacional, en su informe del 18 de noviembre de 2013, indicó que el protocolo denominado “*verificación del riesgo humanitario y/o emergencia humanitaria*” en virtud del cual, las comunidades negras con restricciones de movilidad, reciben atención humanitaria, inicia una vez la Unidad para las Víctimas tiene conocimiento del riesgo u ocurrencia de estos hechos. Para ello, la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, junto a la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias y los Enlaces de Prevención y Atención de Emergencias de cada una de las Direcciones Territoriales, realiza un monitoreo diario “a los eventos de orden público que se registran en el país y que pueden derivar en afectaciones directas sobre la población civil (...), a través de la comunicación directa con las autoridades civiles y militares de las regiones en riesgo, así como con el Ministerio Público presente en zona (SIC)”³⁴.

No obstante, de un lado, la Unidad para las Víctimas en diferentes oportunidades ha afirmado no tener conocimiento acerca de los casos sobre los cuales esta Corporación ha solicitado información (i.e. autos 234 de 2013, 205 y 359 de 2015)³⁵. De otro lado, afirmó que “cuenta actualmente con un esquema de atención humanitaria desarrollado por la extinta Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, esquema que presenta serias limitaciones y dificultades en ajustarse a las realidades y necesidades de los grupos étnicos, puesto que no concuerda con la complejidad del Sujeto Colectivo Étnico atendido y con la necesidad de diferenciar las características de las etapas de emergencia y transición

³³ Ministerio del Interior. (01/07/2014). Págs. 7-17. Énfasis de la Sala.

³⁴ Ministerio del Interior y Unidad para las Víctimas. (18/11/2013). Pág. 28. En igual sentido, se pueden consultar los siguientes informes: Unidad para las Víctimas (09/05/2014) y Unidad para las Víctimas (31/07/2014).

³⁵ En el caso del auto 234 de 2013, indicó no haber tenido conocimiento de este tipo de situaciones en el distrito de Buenaventura. En el caso del auto 205 de 2015, el gobierno manifestó haber tenido conocimiento en 10 ocasiones, sobre la ocurrencia de desplazamientos de tipo masivo y 3 en casos de restricción a la movilidad Unidad para las Víctimas (15/07/2015). Pág. 27 y documentos del anexo 4. Mientras que, en respuesta al auto 359 de 2015, la Unidad para las Víctimas reportó 5 casos de comunidades con restricciones a la movilidad entre 2013 y 2015 (Alto Baudó-Chocó, Barbacoas-Nariño y Guapi-Cauca en el 2014 y López de Micay y Guapi-Cauca en el 2015). Estos últimos casos, informados en el mes de septiembre de 2015, son diferentes a los expuestos en su informe de mes de julio del mismo año.

estableciendo de manera concertada Elementos especiales y diferenciados en materia de componentes de la entrega de la Atención Humanitaria”³⁶.

(vi) Con relación al cumplimiento de la *orden primera del auto 045 de 2012*, mediante informes del 2 y 23 de mayo de 2014, el Ministro del Interior expuso una evaluación de la situación que afrontan las comunidades afrocolombianas protegidas en el auto 005 de 2009 y formuló una propuesta de las líneas de acción que se abordarían como medidas urgentes. Sin embargo, estos lineamientos no se han desarrollado en planes urgentes a pesar de la gravedad de la situación que afrontan las comunidades, ni se han materializado en acciones concretas. Mientras que, frente al cumplimiento de la *orden décimo cuarta del auto 299 de 2012*, ni dicha cartera, ni los Ministros de Defensa Nacional y Agricultura y Desarrollo Rural, ni el Director del extinto INCODER o los Directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, han informado a esta Corporación acerca de las medidas de prevención del desplazamiento y protección al territorio que resulten pertinentes y conducentes dentro de la región de Urabá.

9. Producto del rezago en el cumplimiento de las medidas ordenadas por la Corte Constitucional, se observa igualmente, que las comunidades afrodescendientes ubicadas en las regiones del Urabá antioqueño y chocoano y del pacífico sur del Chocó, continúan siendo especialmente afectadas por el desplazamiento forzado, pero además, debido a la grave situación de violencia que se vive en sus territorios, el riesgo frente a nuevos hechos y posibles víctimas se ha agravado³⁷.

En términos generales, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) ubicó al Urabá y el andén pacífico sur, como las regiones más afectadas por el desplazamiento forzado entre los años 1985 a 2015³⁸. Es por ello que al estudiar este fenómeno en el periodo 2005-2015, señaló que “los pobladores del Urabá siguen siendo desplazados por intereses sobre sus tierras y

³⁶ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Págs. 168-183.

³⁷ De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, el departamento del Chocó puede dividirse en seis subregiones asociadas a las cuencas de los ríos Atrato, San Juan y Baudó y la zona costera. En tal sentido, se encuentran las siguientes subregiones con sus respectivos municipios: (i) Darién: Acandí y Unguía; (ii) Bajo Atrato: Carmen del Darién y Riosucio; (iii) Central: Bojayá, Vigía del Fuerte, Murindó, Medio Atrato, Quibdó, Carmen de Atrato, Bagadó, Lloró, Atrato y Río Quito; (iv) San Juan: Cantón de San Pablo, Certequí, Unión Panamericana, Tadó, Itsmina, Río Iró, Medio San Juan, Condoto, Novita, San José del Palmar y Sipí. (v) Pacífico sur: Alto Baudó, Medio Baudó, Bajo Baudó y Litoral del San Juan y; (vi) Pacífico o Litoral Pacífico: Juradó, Nuquí y Bahía Solano (Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de las comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (marzo de 2016). Pág. 86). Bajo este entendido y siguiendo la división establecida por el (%). Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 135, la región del Urabá, por parte del Chocó, comprende los municipios del Darién (Acandí y Unguía) y Bajo Atrato (Carmen del Darién y Riosucio) y por parte de Antioquia, los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo, Mutatá, Murindó, Vigía del Fuerte, San Juan de Urabá y San Pedro de Urabá.

³⁸ En efecto, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), al analizar el fenómeno del desplazamiento forzado en el país entre los años 1985-2015, evidenció como en términos agregados, el el Urabá se ubica como la región con mayor porcentaje de población desplazada de forma individual y masiva (9,8 y 20.2%), seguida por el andén pacífico sur (7.5 y 14%). Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 141-143. De igual forma, dicho informe reportó que las subregiones del Atrato, Litoral Pacífico (Alto, Medio y Bajo Baudó) y el Valle de San Juan (Litoral San Juan), ocupan las casillas cuarta, décimo primera y décimo segunda dentro de las regiones con mayor porcentaje de desplazamientos masivos con 5.9, 2.2 y 2.1% respectivamente.

territorios, principalmente en los municipios del Tierralta, Turbo y Apartadó, antiguo centro de operaciones de la Casa Castaño (...). De hecho, en los años siguientes a la desmovilización del Bloque Bananero y el BEC, el Urabá se convirtió en la cuna de la banda criminal inicialmente conocida como Los Urabeños, y posteriormente llamada Clan Úsuga³⁹. Adicionalmente precisó que en el Andén Pacífico Sur las comunidades afrodescendientes han sido especialmente afectadas no sólo por el desplazamiento forzado, sino por el despojo de sus territorios ancestrales puesto que “los mecanismos del éxodo rentista desarrollados en la década de los noventa en la región del Urabá, funcionales a los proyectos productivos de minería y monocultivos extensivos de palma aceitera, han sido replicados de manera tardía por diferentes actores en esta región”⁴⁰.

De acuerdo a lo anterior, recientemente la Defensoría del Pueblo, en respuesta al auto 321 de 2015, manifestó que en los municipios del Alto Baudó, Medio Baudó, Bajo Baudó, Riosucio y Carmen del Darién, se han presentado situaciones críticas en materia de desplazamiento y crisis humanitarias recurrentes desde el 2013⁴¹. Así por ejemplo, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos reportó un total de 3.338 víctimas de desplazamiento forzado procedentes del Alto Baudó, lo cual posicionó a dicho territorio en el cuarto lugar dentro de los municipios con mayores niveles de afectaciones por vulneraciones a los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de locomoción entre el periodo 2014-2015⁴², a pesar de existir Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento por parte del Sistema de Alertas Tempranas desde el año 2009⁴³. En virtud de este panorama, y sin pretender realizar una caracterización exhaustiva de la problemática, a continuación se reseñará brevemente cómo la persistencia del conflicto armado en los territorios colectivos ubicados en estas regiones ha generado nuevas condiciones de riesgo para las comunidades afrodescendientes allí asentadas.

(i) **Urabá:** De acuerdo a la información aportada por la Defensoría del Pueblo, dentro de la región del Urabá, especialmente chocono, pueden distinguirse dos subregiones que han sido afectadas de manera diferenciada. La primera de ellas es la subregión del Darién, la cual está conformada por los municipios de Acandí y Unguía, mientras que, de otro lado, la subregión del Bajo Atrato comprende al Carmen del Darién y Riosucio.

³⁹ “Según documentos policiales, este grupo, anteriormente utilizó otros nombres, como ‘Héroes de Castaño’ (en alusión al desaparecido jefe de las AUC Carlos Castaño) y ‘Autodefensas Gaitanistas de Colombia’” (HRW, 2010, p. 37). “Para Urabá ha sido muy desagradable que ‘Los Urabeños’ tengan ese nombre. Entonces estigmatizan a toda la gente buena de ese sector, eso no es justo por eso dije que íbamos a cambiarles el nombre a el ‘Clan Úsuga’” (El Espectador, 2014, abril 25 “‘Clan Úsuga’, nuevo nombre de ‘Los Urabeños’”). Cita original de: Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Pág. 213.

⁴⁰ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. (2015). Págs. 209-213.

⁴¹ Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*. (octubre de 2015). Págs. 15-25.

⁴² Gobierno de Colombia. *Respuesta al Auto 010 de 2015*. (febrero de 2015). Págs. 68 y 69.

⁴³ En efecto, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo se han emitido las siguientes alertas: IR 011-09; NS 015-10; NS 026-11; NS 11-12; NS 008-14 y 013-15.

Con respecto a la *subregión del Darién*, la Defensoría del Pueblo ha reportado amenazas en contra de la población desplazada, homicidios selectivos, restricciones a la movilidad de las comunidades, desplazamientos forzados, accidentes con minas antipersonales, reclutamiento forzado, violencia sexual y desaparición, especialmente producto de los intereses económicos ilegales en los territorios (i.e. proyectos mineros y energéticos), aparentemente apalancados por grupos armados ilegales (FARC y Autodefensas Gaitanistas de Colombia)⁴⁴. Esta situación fue especialmente advertida por el Sistema de Alertas Tempranas, a través de su Nota de Seguimiento 015-12, y más recientemente por el Informe de Riesgo No. 005-16, en el cual se reitera el riesgo derivado no sólo de las acciones de los grupos armados, sino también “la forma en que los vacíos de protección de los derechos territoriales y derechos humanos de las comunidades étnicas” han permitido “situaciones de exclusión, discriminación y la persistencia del despojo de tierras”⁴⁵.

Particularmente, el pasado 20 de mayo, la Defensoría del Pueblo advirtió al Gobierno Nacional acerca de la agudización del riesgo de nuevos desplazamientos, asesinatos selectivos, amenazas e intimidaciones en contra de las comunidades de las cuencas de los ríos Salaquí y Cacarica (Riosucio-Chocó), así como también en contra de organizaciones que promueven los Derechos Humanos, por parte de las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia⁴⁶.

Por su parte, en la *subregión del Bajo Atrato*, las denuncias han estado orientadas a visibilizar y advertir el riesgo que afrontan las personas y líderes que participan en procesos de restitución de tierras. Al respecto, el Sistema de Alertas Tempranas, mediante la Nota de Seguimiento 001-16, ha identificado cuatro factores de riesgo que se manifiestan de manera específica en estos territorios y que se relacionan principalmente con las confrontaciones entre los actores armados ilegales y los procesos de reclamación de derechos y restitución de tierras.

⁴⁴ De acuerdo al Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la principal fuente de riesgo en la subregión del Darién “lo constituye el accionar del Frente 57 de las FARC-ep y del grupo armado post-desmovilización Autodefensas Gaitanistas de Colombia (también conocidos como Urabeños y en adelante AGC). En la Nota de Seguimiento 015-12, se describió que la baja intensidad en las confrontaciones se debía principalmente a la existencia de acuerdos no formales entre las FARC-ep y AGC o Urabeños, con respecto a las actividades relacionadas con la economía del narcotráfico: ‘En materia de narcotráfico en la zona pareciera que existieran acuerdos entre los Urabeños y las FARC, pues las dos organizaciones ilegales han logrado captar recursos que les permiten continuar con la dinámica armada, tener acceso a las armas, controlar amplias zonas de territorio y articularse con las dinámicas de sus estructuras a nivel nacional. Los Urabeños muestran en esta zona un control más estratégico sobre las áreas que conducen a la zona costera del Golfo de Urabá. Las FARC se mueven hacia las zonas de cordillera controlando la serranía del Darién y rutas hacia la frontera con Panamá, en donde se concentran los cultivos ilícitos.’ (Nota de Seguimiento 015-12; Página 5). || En la actualidad dicha alianza se mantendría, lo que ha permitido que cada grupo armado controle amplias zonas y regule diferentes actividades relacionadas con la economía del narcotráfico”. Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo 005-16*. Pág. 5.

⁴⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de las comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (marzo de 2016). Pág. 94. Además, ver los citados informes del SAT: Nota de Seguimiento 015-12 e Informe de Riesgo No. 005-16.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo. *Riesgo de Desplazamiento, Asesinato Selectivo, Amenazas e intimidaciones por parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia contra comunidades de las cuencas de los Ríos Salaquí y Cacarica (Municipio de Riosucio-Chocó)*. (20 de mayo de 2016).

El primero de ellos está vinculado con la presencia y control, tanto territorial como poblacional, de los grupos armados ilegales con la finalidad de asegurar áreas estratégicas, de retaguardia y de implementación de economías ilegales⁴⁷. Mientras que, en segundo término, producto de esta dinámica de confrontación, se han presentado combates con interposición de la población civil, señalamientos, amenazas, restricciones a la movilidad y desplazamientos forzados, hechos que han afectado particularmente a las comunidades ubicadas al occidente del río Atrato.

En tercera instancia, la Defensoría del Pueblo pone de presente las amenazas e intimidaciones que se han dirigido en contra de lideresas y líderes comunitarios que participan en los procesos de reclamación de derechos, especialmente de restitución y recuperación de tierras, así como en contra de las personas que deciden retornar a sus territorios. Amenazas que en siete oportunidades se han concretado en los homicidios de líderes y sus familiares⁴⁸. Adicionalmente y como un cuarto factor de riesgo, se ha señalado la injerencia permanente en los procesos internos de los Consejos Comunitarios por parte de particulares y presuntos despojadores, con el objetivo de impedir, dilatar o interferir con la restitución de tierras.

(ii) **Pacífico sur del Chocó:** Con relación a esta región, la Defensoría del Pueblo ha advertido a través de sus diferentes alertas, en especial en la quinta Nota de Seguimiento No. 013-15 al Informe de Riesgo 011-09 y el Informe de Riesgo de Inminencia No. 017-16⁴⁹, acerca de la presencia de diferentes actores armados en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas.

En este sentido, la condición de riesgo surge como consecuencia de las confrontaciones entre los diferentes actores armados quienes se disputan áreas estratégicas para el control de la siembra, procesamiento y comercialización de estupefacientes, así como corredores para su movilidad, puesto que esta zona ofrece importantes ventajas por su salida al océano pacífico, su conexión con subregiones del departamento del Chocó (como el río Atrato y el Golfo de Urabá) y las posibilidades de comunicación con el puerto de Buenaventura. Al respecto, estas ventajas geoestratégicas, “se configuran en motivo de disputa de los grupos armados ilegales con presencia en [esta región], particularmente, para el control de tráfico de armas, el establecimiento de rutas de comercialización de cocaína hacia los mercados centroamericanos (Panamá, Honduras, Guatemala, México y el Litoral Pacífico) y obtener dominio de

⁴⁷ Este escenario, surge de las confrontaciones entre diferentes grupos armados, a raíz del avance de las AGC hacia zonas de retaguardia de las FARC, como lo son las cuencas de los ríos Salaquí, Truandó, Cacarica y Domingodó, así como por el ingreso del grupo guerrillero “Unión Camilista - Ejército de Liberación Nacional” (ELN), por el medio Atrato y la cuenca alta del río Truandó. Ver: Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de las comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (marzo de 2016). Págs. 85-93 y 99-106.

⁴⁸ Nota de Seguimiento 001-15. Pág. 10.

⁴⁹ Los informes de riesgo de inminencia se emiten teniendo en cuenta la gravedad y alta probabilidad de concreción del riesgo por acciones de grupos armados al margen de la ley, con el objeto que las autoridades adopten las medidas requeridas y ajustadas a la calidad de las amenazas identificadas. Defensoría del Pueblo. *Revista Población Civil*. Ed. No.4. (febrero de 2006). Pág. 31.

corredores para la comunicación, la movilización y el abastecimiento de las estructuras armadas entre el interior del país y el océano Pacífico”⁵⁰.

Actualmente, según lo expuesto por el Sistema de Alertas Tempranas, la condición de riesgo en la región del pacífico sur del Chocó, obedece a tres causas. La primera de ellas, nace como consecuencia de la ampliación de la zona de disputa entre el ELN y las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia, que se extiende a los territorios colectivos de San Francisco de Cugucho, Río Baudó –ACABA y Bellavista Dubasa, en el Alto Baudó; Cuevita, Virudó, Pavasa, San Andrés de Usaragá, Villa María Purricha, Río Pilizá y San Agustín de Terrón en el Bajo Baudó y las bocas del río San Juan, en el Litoral San Juan⁵¹.

En segundo término, los diferentes actores armados están estableciendo formas de control poblacional y territorial a través de “amenazas e intimidaciones contra la población civil, la activación de mecanismos de vigilancia con presencia en cada una de las comunidades afrocolombianas e indígenas, la imposición de normas y pautas de comportamiento, la restricción a la movilidad de los pobladores, particularmente, en lo relacionado con la entrada y salida de personas de las zonas de disputa armada e impedir su desplazamiento hacia otras comunidades. De igual modo, los grupos armados han instalado retenes sobre el río Baudó, con lo que delimitan una zona de dominio territorial entre el Alto y Medio Baudó”⁵². Sumado a lo anterior, en tercera instancia, el abandono y el despojo de los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades afrodescendientes se han incrementado como consecuencia de las constantes restricciones a la movilidad de las comunidades, desplazamientos forzados, la explotación de recursos naturales y la imposición de actividades relacionadas con el narcotráfico, lo cual impide a las comunidades gozar de sus derechos territoriales.

10. *Recapitulación:* En el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación reconoció que el desplazamiento forzado tiene diferentes efectos en la población en razón de la edad, el género, la etnia y las capacidades físicas, por lo cual el Estado debe desarrollar programas que brinden una atención preferente frente a las necesidades particulares de estos sujetos de especial protección constitucional (auto 218 de 2006). Posteriormente, constató que la respuesta estatal no era eficaz, y dictó órdenes concretas con plazos perentorios al Gobierno Nacional, con el fin de que los programas tuvieran en cuenta las particularidades del desplazamiento que padece la población afrodescendiente, así como para que adoptaran

⁵⁰ Informe de Riesgo de Inminencia No. 017-16.

⁵¹ De acuerdo al SAT, “el ELN en la actualidad, es el principal actor fuente de riesgo en la zona; a ellos se les atribuye el desarrollo de acciones armadas como incursiones a caseríos rurales, amenazas e intimidaciones contra líderes étnicos territoriales, desapariciones forzadas, desplazamientos y confinamientos. || Es importante señalar, que luego del anuncio de iniciar conversaciones entre el Gobierno Nacional y el ELN, el pasado 30 de marzo de 2016, las acciones bélicas por parte del ELN y las confrontaciones armadas con la Fuerza Pública, se han incrementado en el departamento del Chocó, lo que está generando una nueva crisis humanitaria, principalmente en las subregiones del Baudó y San Juan”. Nota de Seguimiento 013-15 e Informe de Riesgo de Inminencia No. 017-16.

⁵² Nota de Seguimiento 013-15.

medidas particulares para la protección efectiva de los derechos colectivos de estas comunidades (auto 005 de 2009).

No obstante, a través de diversos informes la Corte Constitucional ha tenido conocimiento acerca de la crisis humanitaria que afrontan las comunidades afrodescendientes en las regiones del Urabá antioqueño y chocoano y del pacífico sur del Chocó, especialmente como consecuencia del incumplimiento de sus órdenes. Adicionalmente, ha identificado serios problemas en materia de prevención y protección; restitución de derechos territoriales; atención a población retornada y; la entrega de ayuda humanitaria a aquellas comunidades con restricciones a su movilidad lo que ha generado que el riesgo de nuevos hechos y posibles víctimas haya aumentado. En torno a estos últimos, esta Sala Especial formulará una serie de preguntas al Gobierno, con la finalidad de ahondar en sus posibles causas.

11. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 Constitucional y 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado tiene la obligación de prevenir y proteger “a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”. Además, de acuerdo a lo expuesto por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos en que se presenten situaciones “de violencia sistemática y de graves violaciones de los derechos en cuestión, en una zona declarada de emergencia y de operaciones militares (...), los deberes de adoptar medidas positivas de prevención y protección a cargo del Estado se ven acentuados y revestidos de importancia cardinal en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención”. En tal sentido, debido a la situación de conflicto armado que afrontan las comunidades, el Estado adquiere una posición especial de garante que lo obliga a adoptar medidas particulares⁵³.

Bajo este entendido, la Defensoría del Pueblo ha elaborado diferentes informes a través de los cuales ha puesto en conocimiento de las autoridades competentes, las situaciones de riesgo que aquejan a las comunidades afrodescendientes de las regiones del Urabá y el pacífico sur del Chocó, como se evidencia en el anexo del presente auto⁵⁴. A pesar de ello, y tal como se ha señalado en párrafos anteriores, las comunidades ubicadas en estas regiones continúan siendo afectadas de manera directa por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, lo cual permite advertir que las medidas adoptadas hasta el momento todavía no han logrado impedir la concreción de nuevas afectaciones ni superar la situación de riesgo que afrontan los afrodescendientes.

⁵³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. (31 de enero de 2006). Párr. 134-140.

⁵⁴ En efecto, en el anexo de la presente providencia, se han relacionado cerca de 34 diferentes documentos en los cuales la Defensoría del Pueblo, no sólo ha puesto en conocimiento del Gobierno Nacional y Local, la situación de riesgo que afrontan las comunidades del pacífico sur del Chocó y el Urabá, sino que también ha solicitado al Gobierno Nacional y Local, la adopción de medidas urgentes para su atención y protección. Como son los casos de las comunidades del Litoral San Juan o los Consejos Comunitarios de las Cuencas de Pedeguita Mancilla, La Larga Tumaradó, Salaquí y Cacarica.

En consecuencia, se solicitará al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) que, con el apoyo del Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director del INCODER (o de la entidad que asuma sus funciones) y el Director de la Unidad para la Restitución de Tierras, responda a las siguientes preguntas en torno al **componente de prevención** del desplazamiento de las comunidades ubicadas en el pacífico sur del Chocó y el Urabá:

- a. Cumplimiento de la orden primera del auto 045 de 2012: de acuerdo a los informes de riesgo y las declaratorias de alerta temprana de la Defensoría del Pueblo, así como los informes oficiales que resulten pertinentes, (i) ¿En qué comunidades afrodescendientes ha identificado la persistencia y agravamiento de su crisis humanitaria?, (ii) ¿qué planes, medidas o acciones ha implementado en cada caso? y (iii) ¿cuál es la situación actual de dichas comunidades?
- b. En torno a la orden décima cuarta del auto 299 de 2012: (i) ¿qué medidas han implementado para prevenir el desplazamiento y garantizar la protección a los territorios colectivos ubicados en la región del Urabá?, (ii) ¿con base en qué diagnóstico se adoptaron dichas medidas?
- c. De igual forma, considerando que el Ministerio del Interior ha asumido la responsabilidad de diseñar e implementar un Plan de Prevención y Protección subregional para el Bajo Atrato⁵⁵: (i) ¿qué razones explican las demoras en la implementación de dicho plan? y (ii) ¿cómo superarán las dificultades encontradas?

12. En torno al **componente de protección**, el Ministro del Interior, junto al Director de la Unidad Nacional de Protección (UNP), informó a la Corte Constitucional acerca de las medidas implementadas para la protección de los derechos a la vida, la libertad, la seguridad e integridad personal de las lideresas y los líderes de los pueblos afrodescendientes, así como algunas “medidas de protección colectivas” otorgadas por el Gobierno Nacional en favor de sus comunidades. Con relación a las primeras, es decir, respecto a la protección individual a líderes, lideresas y personas desplazadas, indicó que se “ha venido realizando evaluaciones de riesgo individual para identificar a las personas Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras que se encuentran en situación de riesgo Extraordinario o Extremo y por lo tanto requieren medidas

⁵⁵ De acuerdo a los Oficios No. 4095-635-2014 del Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada y OFI14-000024260-DDH-2400 de la Directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en noviembre de 2013 se realizó una Misión Interinstitucional Humanitaria al Bajo Atrato, con énfasis en el territorio colectivo de Pedeguita Mancilla. Dicha Misión contó con el acompañamiento del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, entre otras entidades del Estado. Producto de lo anterior, el 11 de diciembre de ese año, se realizó una reunión interinstitucional de balance de la Misión Humanitaria que tuvo como resultado, entre otros, un acuerdo en materia de prevención y protección que consta de la construcción de un Plan de Prevención y Protección subregional para el Bajo Atrato que trascienda el Plan que para ese entonces se tenía previsto para las cuencas de Curvaradó y Jiguamiandó, en cabeza de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

especiales de protección”⁵⁶. Como resultado de estos análisis, la UNP reportó la implementación de medidas especiales para la protección de 110 líderes afrodescendientes.

A pesar de lo anterior, y como consecuencia del homicidio del Representante Legal del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, el pasado 3 de agosto de 2015, esta Sala Especial solicitó al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección informar cuántos líderes y lideresas de los Consejos Comunitarios, así como de aquellas organizaciones que trabajan a favor de las personas y comunidades afrocolombianas, han sido asesinados desde el año 2009. No obstante, actualmente, para el Gobierno Nacional no es clara la cifra de víctimas de homicidio en razón de su labor de liderazgo y defensa de los Derechos Humanos⁵⁷.

Ahora bien, respecto a las medidas de tipo colectivo otorgadas a favor de las comunidades afrodescendientes⁵⁸, la Unidad Nacional de Protección presentó los elementos entregados a las comunidades de El Guano⁵⁹ y Zona Humanitaria de Camelias⁶⁰ (Curvaradó); Nueva Esperanza⁶¹ y Zona Humanitaria El Limón⁶², (Jiguamiandó, Carmen del Darién-Chocó); Comunidad Desplazada de Curvaradó en Turbo (Antioquia)⁶³; Comunidades del Rio Cacarica (Riosucio-Chocó)⁶⁴ y; el Consejo Comunitario de La Toma (Suárez-Cauca)⁶⁵. Adicionalmente, frente a estos implementos el Ministro del Interior indicó que al “percibir dichas medidas [botas o machetes] desde un punto de vista ‘occidental’, no representan ningún elemento de protección y parecieran ser simples bienes y servicios. [No obstante, en desarrollo] de lo dispuesto por los Decretos-Ley 4633 y 4635 de 2011 y la adecuación de las medidas de protección a los usos y costumbres de las comunidades indígenas, estos ‘bienes y servicios’ son una de las formas como las comunidades indígenas y en los casos de los botes las comunidades afrocolombianas consideran adecuadas las medidas de protección acorde con su cosmovisión y necesidades de protección”⁶⁶. A juicio de dicha oficina, estos implementos responden a lo requerido en el auto 005 de 2009, como a las disposiciones del Decreto Legislativo 4635 de 2011⁶⁷.

⁵⁶ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Págs. 206-207.

⁵⁷ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Pág. 54.

⁵⁸ Gobierno de Colombia. *Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 010 de 2015. Resultados alcanzados en la política de prevención y protección*. (febrero de 2015). Págs. 25-26.

⁵⁹ Una lancha de fibra de vidrio con motor fuera de borda con capacidad para 16 personas.

⁶⁰ Una lancha de fibra de vidrio con motor fuera de borda con capacidad para 12 personas.

⁶¹ Una lancha con motor fuera de borda con capacidad para 12 personas.

⁶² Una lancha con motor fuera de borda con capacidad para 8 personas

⁶³ Un bote tipo taxi con motor fuera de borda y capacidad para 25 personas

⁶⁴ Dos botes con motor fuera de borda con capacidad para 12 pasajeros y un bote con motor fuera de borda con capacidad para 25 pasajeros.

⁶⁵ Cinco motocicletas – Equipos celulares para red de comunicaciones.

⁶⁶ Gobierno de Colombia. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 321 de 2015*. (septiembre de 2015). Pág. 7.

⁶⁷ “Previa presentación del caso colectivo al CERREM, la Unidad Nacional de Protección atiende lo establecido en el artículo 64 del Decreto 4633 de 2011 según el cual, esta entidad para la implementación de los programas de protección, deberá coordinar con la respectiva autoridad indígena, a fin de terminar la conveniencia, viabilidad y aplicabilidad, utilizando criterios de adecuación territorial, geográfica y cultural. // Si bien no está regulado en el Decreto 4635 de 2011, se efectúan actividades similares a las referidas para los pueblos indígenas los casos de implementación de medidas para Afrodescendientes”. Gobierno de Colombia.

Sin perjuicio de lo anterior, recientemente el Ministro del Interior expidió la Resolución 1085 del 21 de agosto de 2015, por medio la cual reglamentó la “Ruta de Protección Colectiva”. De acuerdo con el Gobierno, este instrumento “establece la responsabilidad de coordinación de la Ruta por parte de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección. Así mismo se establece la construcción de los escenarios de riesgo de manera participativa con la comunidad así como las medidas de protección que estudiará el CERREM para mitigar las respectivas amenazas y vulnerabilidades”⁶⁸.

Conforme a lo mencionado, si bien algunas de las comunidades a quienes la UNP ha otorgado medidas de protección colectiva, se encuentran en la región del Urabá, actualmente no se cuenta con información relacionada con los resultados de la valoración de riesgos, las medidas implementadas en consecuencia, ni los mecanismos de evaluación y seguimiento, para la protección de las comunidades afrodescendientes tanto de esta región, como del pacífico sur del Chocó. Así, por ejemplo, se desconoce si se han revaluado las medidas implementadas hasta el momento, dado que, de acuerdo al Ministerio del Interior, “previo a la adopción de medidas de protección, el Comité de Evaluación de Riesgo y Reconocimiento de Medidas –CERREM– revisó en sus sesiones la situación de riesgo que manifestó cada una de las comunidades, sin pretender presentar esta revisión de la situación de riesgo como una evaluación de riesgo colectiva”. Es decir que, para la adopción de las medidas expuestas anteriormente, no se realizó una valoración de riesgo colectivo, razón por la cual, en algunos casos, las comunidades han señalado como insuficiente la respuesta de la UNP⁶⁹.

En tal virtud, se solicitará al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección que respondan a las siguientes preguntas, en torno a las comunidades afrodescendientes ubicadas en el pacífico sur del Chocó y el Urabá:

- d. Con relación a las medidas de protección colectiva: (i) ¿cuántas comunidades las han solicitado?, (ii) ¿cuántas comunidades cuentan con medidas de protección colectiva?, (iii) ¿cuánto tiempo transcurrió entre

Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 010 de 2015. Resultados alcanzados en la política de prevención y protección. (febrero de 2015). Págs. 22-26.

⁶⁸ Unidad para las Víctimas. “Informe de respuesta al auto 359 de 2015”. (17/09/2015). Págs. 206.

⁶⁹ Como ejemplo de esta situación, es paradigmático el caso de las comunidades del Consejo Comunitario de la Larga Tumaradó (Chocó), donde, en virtud del auto 181 de 2014, el CERREM aprobó “Treinta y ocho (38) celulares para las comunidades (uno por cada comunidad); A partir del mes de abril [de 2015], se efectuó monitoreo durante seis (6) meses, una vez por semana, a través de llamadas a las comunidades, medida esta que se ha considerado como positiva para la protección colectiva; Se asignó subsidio de transporte mensual para 26 personas de trece (13) comunidades: dos (2) personas por cada comunidad. A cada cuatro (4) personas, le asignaron dos (2) SMLMV, esto es, \$300.000 por persona. En el transcurso de los seis meses, han girado aproximadamente \$48.000.000 (cuarenta y ocho millones de pesos)”. Si bien estas medidas han sido consideradas como positivas por parte de las comunidades, las mismas manifiestan que son insuficientes puesto que, medidas que se solicitaron no han sido implementadas aún. Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento a las Medidas Cautelares para el territorio colectivo de La Larga y Tumaradó 14 de Diciembre de 2015.* (15 de diciembre de 2015). Págs. 2-18 y Oficios No. 6033-000445 del 8 de abril de 2016 y 6033-000465 del 13 de abril de 2016.

la solicitud de protección y la implementación de las medidas? (iv) ¿cuáles son los riesgos que se buscan conjurar?, (iv) ¿cómo su implementación logra mitigarlos?, (v) ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento y evaluación de dichas medidas? y (vi) ¿cuál es la situación que afrontan estas comunidades actualmente?

- e. En el caso en que las solicitudes hayan sido negadas, (i) ¿cuáles fueron los argumentos fácticos y jurídicos para tal determinación?
- f. Con relación a la Resolución 1085 de 2015 del Ministerio del Interior: (i) ¿en qué casos se ha implementado? y (ii) ¿de qué manera se garantiza el cumplimiento de lo dispuesto en el ordinal quinto de su artículo 10? Igualmente, tomando en cuenta su reciente entrada en vigencia, (iii) indique en qué casos se han revaluado las medidas adoptadas con anterioridad al 21 de agosto de 2015.

13. Por otra parte, en el marco de los *procesos de restitución de derechos territoriales*, la Defensoría del Pueblo ha reportado diferentes situaciones de riesgo que afectan no sólo a dichos procesos, sino también a la población desplazada y reclamante de tierras. Así, por ejemplo, en el caso de las comunidades del Bajo Atrato, el Sistema de Alertas Tempranas ha denunciado amenazas e intimidaciones en contra de líderes y lideresas comunitarios que participan en los procesos de reclamación de derechos, así como en contra de las personas que deciden retornar a sus territorios antes de la culminación de aquellos⁷⁰. Estas amenazas en siete oportunidades se han concretado en los homicidios de líderes y sus familiares⁷¹.

Igualmente, en la Nota de Seguimiento 001-16, se puso de presente como diferentes actores armados, particulares y presuntos despojadores, han tenido injerencia en los procesos internos de los Consejos Comunitarios con la finalidad de impedir, dilatar o interferir con los procesos de restitución de derechos territoriales.

En atención a esta situación, se solicitará al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) que, con el apoyo del Ministro del Interior, responda las siguientes preguntas:

- a. Con relación a las amenazas, intimidaciones, acoso y/o persecuciones, que se han denunciado en contra de personas desplazadas que han liderado o promovido los procesos de restitución de derechos territoriales: (i) ¿sobre qué casos ha tenido conocimiento?, (ii) ¿quiénes son los presuntos actores responsables?, (iii) ¿en qué fechas y lugares se han presentado los mismos?, (iv) ¿cuál es la situación de riesgo de cada una de las personas identificadas?, (v) ¿qué medidas específicas se han adoptado en cada caso para proteger su vida e integridad? y (vi) ¿qué

⁷⁰ Nota de Seguimiento 001-16.

⁷¹ Nota de Seguimiento 001-15. Pág. 10.

medidas, de carácter preventivo, se han puesto en marcha para proteger a la población desplazada que hace parte o ha promovido procesos de restitución en las regiones del pacífico sur del Chocó y el Urabá?

De igual forma, considerando que de acuerdo con las dinámicas propias de los procesos de restitución para los pueblos afrodescendientes, la Unidad para la Restitución de Tierras ha avanzado en la elaboración de estudios de caracterización que recogen la identificación de los hechos, el contexto y los factores intervinientes en la vulneración de los derechos de las comunidades, a efectos de presentar las respectivas solicitudes ante los Jueces de Restitución. Sin embargo, en virtud de la invitación formulada por el Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, los días 11 a 13 de mayo de 2016, esta Sala Especial visitó diferentes comunidades del Bajo Atrato y conoció de las inquietudes formuladas por aquellas en torno a (i) los tiempos que toma dicha Unidad para la presentación de la demanda, dado que existen procesos que se han iniciado hace más de dos años, (ii) la implementación de la Resolución 008 de 2015 y, (iii) el cumplimiento de las medias cautelares proferidas en favor de la población reclamante, en especial por parte de las autoridades municipales administrativas y policivas (inspecciones y comandancias) de Riosucio, Turbo y Mutatá.

Con respecto a lo primero, se solicitará al Director de la Unidad para la Restitución de Tierras, responder a los siguientes interrogantes:

- b. ¿Con cuánto personal especializado cuenta la Unidad para la Restitución de Tierras, para adelantar los procesos de restitución de derechos territoriales en el Urabá, considerando que –como se expuso anteriormente– esta región ha sido la más afectada por hechos de desplazamiento forzado y el despojo?
- c. ¿Ha identificado algún tipo de bloqueo u obstáculo que incida en la celeridad de los procesos de restitución (i.e. presupuesto, contratación)?
- d. (i) ¿Cómo ha encauzado los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, en aquellos eventos en que sobre un mismo territorio se presentan solicitudes individuales y colectivas? y (ii) ¿qué estrategia jurídica ha implementado para evitar eventuales contradicciones entre estos procesos?
- e. Sobre la implementación de la Circular 008 de 2015, dictada por la Subdirectora General de dicha entidad, preocupa a las comunidades que esta disposición pueda contrariar los mandatos del Decreto Legislativo 4635 de 2011 y, eventualmente, generar conflictos entre las pretensiones comunitarias y las directrices del grupo Asuntos Ambientales, Minero Energéticos e Infraestructura –AMEI–. En tal sentido ¿cuáles son las garantías que permitan evitar posibles bloqueos o contradicciones entre la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad y

el grupo AMEI, para adelantar los procesos de restitución étnica en el Urabá?

Acerca del cumplimiento de las medidas cautelares dictadas en el marco de la Ley 1448 y el Decreto Legislativo 4635, ambos de 2011 y para la protección de las comunidades reclamantes, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención en distintas oportunidades acerca del riesgo de vulneraciones a los derechos fundamentales de la población reclamante, frente a acciones de desalojo que posiblemente no se encuentran acordes al ordenamiento jurídico ni a la jurisprudencia constitucional⁷². En tal virtud, se solicitará igualmente al Ministro del Interior y los Alcaldes de los Municipios de Riosucio (Chocó), Turbo y Mutatá (Antioquia), respondan las siguientes preguntas:

- f. (i) ¿Cómo han aplicado los estándares de la Corte Constitucional en materia de desalojos, especialmente frente a población que ha retornado?⁷³; (ii) en el marco de sus funciones, ¿cómo se ha garantizado el cumplimiento de las medidas cautelares, dictadas por los Jueces de Restitución? y, (iii) para las personas que están disputando la tenencia y titularidad de los territorios y que han retornado sin el acompañamiento institucional, ¿cómo se han protegido sus bienes, especialmente frente a aquellos que resultan fundamentales para su seguridad alimentaria?

14. Mediante auto 093 de 2008 la Corte Constitucional estableció la existencia de un vínculo causal directo entre las situaciones de restricciones a la movilidad de las comunidades y la ocurrencia de posteriores desplazamientos forzados, y señaló que dichas restricciones, en el marco de un conflicto armado, son a su vez “causas directas de violaciones de los derechos constitucionalmente protegidos, particularmente de los derechos a la vida en condiciones dignas, la integridad personal, la libertad, la alimentación, la salud y el trabajo”. Bajo este entendido, ordenó al Gobierno Nacional adoptar las medidas necesarias para garantizar que la población afectada por el desplazamiento forzado y limitaciones de movilidad en el municipio de Samaniego (Nariño), reciba atención humanitaria de emergencia en forma inmediata, continua, integral, completa y oportuna, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables.

⁷² Oficios No. 4090-021-2016 del 11 de marzo y 4090-001-017-2016 del 28 de junio de 2016, entre otros.

⁷³ “En cuanto a las medidas de desalojos forzosos frente a población vulnerable, en estado de debilidad manifiesta, sujetos de especial protección o víctimas de desplazamiento forzado, esta Corporación ha protegido en muchos casos los derechos de esta población. En estas decisiones, la Corte ha consignado importantes consideraciones sobre los desalojos forzados a la luz del artículo 51 Superior, la jurisprudencia constitucional sobre las obligaciones del Estado para asegurar el derecho a la vivienda digna de las personas en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, o sujetos de especial protección constitucional, la relación entre los desalojos forzosos y el derecho humano a la vivienda adecuada establecido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, bajo las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU vertidas en su Observación General No. 7 (En adelante, OG 7 del Comité DESC). En armonía con lo anterior, esta Corporación ha decidido proteger a esa población reconociendo la improcedencia de suspender la orden de desalojo, dada la necesidad del mismo, atendiendo situaciones especiales de riesgo para la población vulnerable, pero ordenando simultáneamente a las autoridades competentes, la garantía del derecho a la vivienda digna, a través de asegurar albergues transitorios acordes con la dignidad humana que constituyan una solución temporal, mediante la reubicación de la población, y la consolidación de soluciones duraderas y permanentes al problema de la vivienda digna para esta población”. Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Posteriormente, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, al analizar el impacto del desplazamiento forzado en la población afrodescendiente, evidenció que dicho fenómeno trasciende la definición adoptada en la Ley 387 de 1997, puesto que, en virtud de la estrecha relación que establecen las comunidades con sus territorios, es frecuente la ocurrencia de situaciones donde se restringe su movilidad. En consecuencia, en su auto 005 de 2009, ordenó diseñar y aplicar una estrategia para que la población afrocolombiana con limitaciones en su movilidad reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables. Orden que posteriormente fue reiterada en el auto 073 de 2014, al ordenar “rediseñar o modificar dicha ruta, de modo que se desarrolle una estrategia diferenciada integral y transversal a todo el proceso que reconozca la dimensión étnica para la protección y atención adecuada de las comunidades afrodescendientes, y que responda a la gravedad y especificidad del fenómeno del confinamiento, sin confundirlo con otras emergencias humanitarias (articulado con el plan establecido en la orden cuarta del auto 099 de 2013)”⁷⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, los enfrentamientos entre grupos armados ilegales y otras acciones armadas en el marco del conflicto armado interno han afectado especialmente a las comunidades ubicadas en los tres ríos tutelares del Chocó, a saber: Baudó (comunidades del Alto, Medio y Bajo Baudó), Atrato (Bajo y Medio Atrato) y San Juan (Litoral de San Juan), lo cual ha generado más de seis mil víctimas de desplazamiento forzado y el confinamiento o restricción de movilidad de más de siete mil personas hasta mediados del pasado mes de mayo⁷⁵.

⁷⁴ Orden séptima del auto 073 de 2014. En el auto 099 de 2013 esta Sala Especial se refirió a los problemas que aún persisten en torno al componente de ayuda humanitaria, los cuales afectan su entrega efectiva, oportuna, completa y en condiciones de igualdad a la población desplazada, así como problemas en su prorrogación y su articulación con los componentes relativos a la estabilización socioeconómica. Dentro de su análisis, la Sala identificó diferentes casos en los que el conflicto armado dificulta el acceso a la ayuda humanitaria. Concretamente, señaló aquellos casos (i) en que la presencia de grupos armados al margen de la ley impiden que las autoridades nacionales entreguen la ayuda humanitaria a población confinada/desplazada y (ii) en los que su entrega se encuentra supeditada a una autorización por parte de la Fuerza pública, en el marco de enfrentamientos con grupos armados al margen de la ley.

En tal virtud, considerando que estas restricciones implican una vulneración grave a los derechos a la igualdad, cuando no es posible acceder a los bienes que contempla la ayuda humanitaria y a la subsistencia mínima de la población desplazada, así como un desconocimiento a la jurisprudencia constitucional en la materia, se ordenó reformular e implementar “un protocolo para que la población desplazada/confinada tenga garantizado el acceso a la ayuda humanitaria de manera oportuna, completa y en términos de igualdad cuando se presenten circunstancias relacionadas con el conflicto armado que provoquen restricciones en su entrega, de tal manera que las autoridades cuenten con mecanismos y rutas definidas con antelación que les permita brindar una respuesta adecuada, oportuna y suficiente ante ese tipo de situaciones complejas”. Adicionalmente, dicho protocolo deberá “incorporar, como mínimo, los estándares del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos señalados en esta providencia y sus anexos, para que las autoridades civiles y militares que se enfrenten a esas circunstancias garanticen el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria y el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada, eliminando los posibles obstáculos en la entrega de la ayuda humanitaria por parte de los cuerpos humanitarios y facilitando la entrega de alimentos, medicinas y ayuda médica a la población desplazada/confinada. En todo caso, el protocolo deberá incorporar la prohibición de cualquier tipo de restricción al paso de ayuda humanitaria para la población desplazada/confinada”. Orden cuarta del auto 099 de 2013.

⁷⁵ Comunicado conjunto entre el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (12 de mayo de 2016).

Al respecto, tanto el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, como el Alto Comisionado para los Refugiados, han precisado que esta población en su mayoría se encuentra conformada por afrodescendientes e indígenas. En tal sentido, señalan que, si bien la “respuesta de las autoridades locales y nacionales se ha activado (...), en varios casos la situación ha sido de tal magnitud que ha desbordado su capacidad para atender las necesidades de la población desplazada. Por esta razón muchas de las comunidades han retornado sin las garantías necesarias de seguridad y dignidad para ello, manteniéndose en situación de riesgo”⁷⁶.

En virtud de lo anterior, se solicitará al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del SNARIV que, presente un informe en que dé respuesta a los siguientes interrogantes relacionados con las comunidades del pacífico sur del Chocó y el Urabá:

- a. Estrategia de atención: (i) ¿Qué avances se han alcanzado en el cumplimiento de la orden séptima del auto 005 de 2009 de “diseñar e implementar una estrategia que le permita adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables”?, (ii) ¿qué comunidades ha identificado que se encuentren actualmente o que se hayan encontrado afectadas por restricciones a su movilidad o hayan decidido permanecer en sus territorios a pesar del conflicto armado? y, (iii) ¿en qué condiciones se encuentran actualmente?

15. En párrafos anteriores, esta Sala Especial se ha referido en torno a la situación de aquellas comunidades que han retornado a sus territorios sin el acompañamiento institucional (*ver supra*). Especialmente se resaltó, en el caso del pacífico sur del Chocó, que la crisis humanitaria ha desbordado la capacidad para atender las necesidades de la población, mientras que, en el caso del Urabá, se recalcó la condición de riesgo al que ha sido expuesta la población afrodescendiente, ante todo, frente a medidas policivas.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que los procesos de retornos y reubicaciones, “tienen como objetivo lograr la estabilización socio-económica de la población desplazada, en aras de superar la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado (art. 16-18 de la Ley 387 de 1997 y 66-67 de la Ley 1448 de 2011). En este orden de ideas, estos procesos se caracterizan por el deber del Estado de garantizar unos mínimos prestacionales asociados a la satisfacción de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), como forma de restablecer y reparar los derechos de la población de desplazada, particularmente o de manera reforzada, cuando estos procesos tienen lugar en zonas rurales o urbanas periféricas, donde históricamente las

⁷⁶ Comunicado conjunto entre el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (12 de mayo de 2016).

condiciones materiales se han consolidado como precarias”⁷⁷. Así las cosas, corresponde al Gobierno Nacional, incluso en aquellos eventos en que se presentan disputas en torno a la tenencia de las tierras y los territorios, garantizar dichos mínimos en materia de atención y protección a las comunidades retornadas (i.e. inscripción en el Registro Único de Víctimas, salud, educación, seguridad alimentaria, atención psicosocial y fortalecimiento a la organización social o acciones de prevención y protección frente a desalojos o a conductas violentas de terceros).

En atención a lo mencionado, se solicitará al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) responder a las siguientes preguntas:

- a. (i) ¿Qué planes o estrategias se han asumido para adecuar la oferta institucional desplegada para la atención de los procesos de retorno en las regiones del pacífico sur del Chocó y el Urabá?, (ii) ¿qué obstáculos ha identificado, que hayan impedido la estabilización socio-económica de estas poblaciones? y (iii) ¿qué acciones se han adoptado para superarlos?

En mérito de lo expuesto el suscrito Magistrado,

RESUELVE

Primero.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) que, con el apoyo del Ministro del Interior, los Directores del INCODER –en liquidación– (o de la entidad que asuma sus funciones), de la Unidad de Restitución de Tierras, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Superintendente de Notariado y Registro, así como de los alcaldes(as) y gobernadores(as) de los entes territoriales de las regiones del pacífico sur del Chocó y el Urabá, presente un informe (en medio físico y magnético) acerca del cumplimiento de las órdenes dictadas en el auto 005 de 2009 en esas zonas específicas del territorio colombiano. Lo anterior, dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación del presente auto.

Segundo.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) que, con el apoyo del Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director del INCODER (o de la entidad que asuma sus funciones) y el Director de la Unidad para la Restitución de Tierras, en el término de quince (15) días, contados a partir de la comunicación de este auto, presente un informe (en

⁷⁷ Auto 394 de 2015. Consideración 11.

medio físico y magnético) en el cual responda los interrogantes formulados en la **consideración 11** de la presente providencia.

Tercero.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior que, con el apoyo del Director de la Unidad Nacional de Protección, presente un informe (en medio físico y magnético), a través del cual responda las preguntas expuestas en la **consideración 12**, en el término de quince (15) días, contados a partir de la comunicación del presente proveído.

Cuarto.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) que, con el apoyo del Ministro del Interior, presente un informe (en medio físico y magnético), mediante el cual responda las preguntas formuladas en la **consideración 13, ordinal (a)**, dentro del término de quince (15) días, contados a partir de la comunicación del presente proveído.

Quinto.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Unidad para la Restitución de Tierras, dar respuesta a las preguntas expuestas en la **consideración 13, ordinales (b), (c), (d) y (e)**, mediante un informe (en medio físico y magnético) en el término de quince (15) días, contados a partir de la comunicación del presente proveído.

Sexto.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y a los Alcaldes de los Municipios de Riosucio (Chocó), Turbo y Mutatá (Antioquia), presenten informes independientes (en medio físico y magnético), en los que resuelvan las preguntas formuladas en la **consideración 13, ordinal (f)**, en el término de quince (15) días, contados a partir de la comunicación del presente proveído.

Séptimo.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de la Unidad para las Víctimas, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) que, en el término de quince (15) días, contados a partir de la comunicación de este auto, presente un informe (en medio físico y magnético) en el cual responda los interrogantes formulados en las **consideraciones 14 y 15** de la presente providencia.

Octavo.- SOLICITAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Director de la Unidad para las Víctimas, al Director de la Unidad de Restitución de Tierras, al Director de la Unidad Nacional de Protección, al Gobernador de Antioquia, al Gobernador del Chocó y a los Alcaldes de Mutatá y Turbo (Antioquia) y Riosucio (Chocó) que, en el término de treinta (30) días, contados a partir de la comunicación de la presente providencia, presenten un informe (en medio físico y magnético), de acuerdo con sus competencias, acerca del trámite,

acciones desplegadas y respuesta a los oficios relacionados en el anexo de este auto, allegados por la Defensoría del Pueblo.

Noveno.- Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes, acompañando copia integral de este proveído y su anexo.

Comuníquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Presidente
Sala Especial de Seguimiento
Sentencia T-025 de 2004

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General