

# Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano

*Balance of the Application of the Land Restitution Law in Collective Territories: the Pacific Region in Colombia*

**Camilo Ramírez**

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Colombia

camiloramirez@gmail.com

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 10 de febrero de 2018 · **Fecha de aprobación:** 24 de abril de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.72309>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Ramírez, C. (2018). Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano. *Ciencia Política*, 13(26), 183-222

MLA: Ramírez, C. "Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 183-222.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

El programa de restitución de tierras en Colombia es el eje principal de una política pública que busca revertir el despojo y la usurpación de propiedades causados en el contexto del conflicto armado. En medio de las profundas desigualdades y daños que causó la violencia, la posibilidad de restituir territorios colectivos a grupos étnicos es una apuesta necesaria en el camino de construir una sociedad democrática. Este artículo presenta un balance de la implementación de este programa en la región del pacífico y describe las principales tensiones alrededor del uso y acceso a la tierra que son resueltas en las sentencias de restitución. Basado en el análisis de dos casos concretos, se evidencian los avances y dificultades en el cumplimiento de las órdenes de dichas sentencias en los departamentos de Chocó y Cauca.

*Palabras clave:* conflicto; etnia; justicia; reforma; reparación; restitución; tierras.

### Abstract

The Land Restitution Program is the main axis of a public policy that seeks to reverse the dispossession and usurpation of properties caused by armed conflict. Amid the deep inequalities and damages caused by violence, the possibility of restoring collective territories to ethnic groups is a necessary bet on the road to building a democratic society. This article presents a balance of the implementation of this program in the Pacific region. It describes as well the main tensions surrounding the use and access to land, which are resolved in the restitution sentences. Based on the analysis of two specific cases, the progress and difficulties in the fulfillment of the orders of said assignments in the departments of Chocó and Cauca will be evidenced.

*Keywords:* Conflict; Ethnic; Justice; Land; Reform; Reparation; Restitution.

## 1. Introducción

Este artículo presenta un balance de la aplicación de la política de restitución de derechos territoriales, dirigida a comunidades étnicas en la región del Pacífico colombiano. Durante el año 2017 dirigí una consultoría apoyada por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que tuvo como propósito brindarle a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) un balance del cumplimiento de las órdenes incluidas en las Sentencias de restitución de tierras, referidas a algunos casos que vinculaban pueblos indígenas y afro en el Chocó y el Cauca. Durante varios meses se analizaron a profundidad los expedientes del postfallo y las actuaciones de los Jueces después de proferida la sentencia. Se aplicaron también otras herramientas de investigación como entrevistas con funcionarios de las entidades vinculados a la Sentencias y varios talleres participativos con líderes y habitantes de las comunidades beneficiadas. Este texto se plantea como una síntesis analítica de dichos estudios de caso.

La Ley 1448 de 2011 es el instrumento normativo central de la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto. Allí se sintetizan una serie de propuestas que desde hace años se venían desarrollando desde la Corte Constitucional, las organizaciones de víctimas e instituciones de la cooperación internacional.

El contexto en el que se aprueba y se implementa la ley es particularmente interesante. La nueva normatividad intenta corregir las profundas fallas del modelo de atención a las víctimas, pero también empieza a abrir campo a la construcción de un nuevo marco jurídico para facilitar las negociaciones de paz. De esta manera, la Ley 1448 y los decretos complementarios hacen parte del entramado jurídico que da forma al modelo de transición y superación del conflicto armado.

El programa de restitución incluido en esta normatividad se basaba en el diagnóstico que años atrás la academia y las organizaciones de víctimas habían adelantado frente a los impactos del conflicto armado en la desprotección de los derechos a la tierra, principalmente para la población rural (Ibañez y Querubin, 2004). Una de las falencias en los programas de atención para las víctimas, era la inexistencia de un mecanismo de protección y restitución de los predios que habían sido abandonados o despojados en el marco del conflicto (Salinas, 2009). En el año 2009, la Corte Constitucional emitió varios autos que establecieron criterios y proyectaron posibles rutas que viabilizaran la restitución de tierras a

cientos de miles de familias desplazadas (Corte Constitucional, Autos 004 y 005, 2009).

Si bien esta Ley fue aprobada por el Congreso en junio de 2011, los procedimientos de reparación y restitución para grupos étnicos fueron formalizados meses después. En ese entonces se requerían concertar aspectos vinculados a los derechos especiales de comunidades étnicas y se desarrolló un mecanismo de consulta para lo cual el gobierno convocó a voceros de organizaciones afrocolombianas, indígenas y ROM. A final de ese año, el gobierno dio a conocer los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, que junto a la Ley 1448 complementan el marco jurídico de atención y reparación integral.

La implementación de esta política se encontró con diversos desafíos. Destacamos tres: primero, lograr articular la heterogénea y difusa oferta estatal para las víctimas del conflicto. En segundo término, avanzar en la disponibilidad efectiva y suficiente de recursos financieros que garantizaran su sostenibilidad. Y por último, la creación de un sistema de información completo y confiable respecto a varios temas, entre ellos la cantidad de población susceptible de atender y el número de hectáreas (ha) a restituir.

Desde el 2012 el Estado colombiano ha desarrollado alternativas frente a estos retos. La apuesta incluida en la ley de crear un Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a la Víctimas (SNARIV), ha logrado crear algunas sinergias entre las entidades responsables de atender a las víctimas. También ha impactado positivamente en la cualificación de los instrumentos de planeación y financiación de la política, aunque a la fecha subsisten dificultades. Respecto a la disponibilidad de estadísticas y datos, puede afirmarse que uno de los resultados positivos de la política ha sido construir un conjunto de metodologías, instancias y tecnologías que le brindan a las instituciones y la sociedad en general, un acumulado de información muy valiosa para evaluar sus avances y comprender mejor los daños que el conflicto ocasionó a cientos de miles de familias.

A pesar de estas mejoras en la política pública, se vislumbraba una serie de problemas de tipo estructural con los que el programa de restitución de tierras tendría que lidiar, principalmente ligados al modelo de sociedad rural preponderante en Colombia, soportado bajo un sistema de desigualdades e inequidades socioeconómicas muy profundas. Este contexto fue aún más agudo en la región del pacífico, donde los clásicos

problemas de la estructura agraria a nivel nacional se combinaban con nuevos conflictos como los ligados a las economías extractivas

El análisis presentado en este texto parte de la hipótesis de que la política de restitución de tierras, en cuanto medida de justicia transicional con vocación transformadora, ha logrado resolver a través de decisiones judiciales conflictos en torno a la propiedad, el acceso y uso de la tierra para las comunidades étnicas, pero se ha encontrado también con serias barreras en la implementación efectiva de las medidas complementarias, principalmente relativas a los derechos económicos y ambientales de las comunidades beneficiadas. Estas dificultades tienen que ver con problemas estructurales de la institucionalidad pública como su debilidad técnica, la persistente desarticulación de las políticas públicas entre sí, la poca importancia que tiene el tema en los contextos políticos regionales y las tensiones entre el programa de restitución y otros sectores como el minero-energético. También se evidencian dificultades vinculadas a la permanencia de fenómenos de violencia en los territorios, asociadas usualmente al narcotráfico y otras economías ilegales.

El artículo está organizado en cinco partes. Este primer apartado (1) incluye la introducción y los referentes teóricos que orientaron el análisis. Posteriormente, (2) destacamos algunos elementos que diferencian el procedimiento de restitución para comunidades étnicas frente a lo reglamentado en la Ley 1448 de 2011 o ruta individual dirigida a solicitantes campesinos. En tercer lugar (3) presentamos un balance de avances y dificultades en el cumplimiento de las providencias judiciales a favor de comunidades afro e indígenas en la región del pacífico, los temas críticos y los avances. Seguidamente, (4) nos concentramos en dos casos en materia de restitución étnica: la sentencia a favor del Resguardo Embera Katío del Alto Andágueda en el Chocó y el fallo que benefició al Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, Cauca. Finalmente (5), unas conclusiones.

### 1.1. Referentes teóricos

El análisis de la política pública de restitución de territorios nos ubica en un contexto de debates teóricos novedosos y heterogéneos. En síntesis, nos lleva a clarificar dos asuntos: el primero tiene que ver con el carácter de la justicia transicional, como un conjunto de medidas legales y judiciales que buscan contribuir en la superación de los efectos de la vio-

lencia en una sociedad (De Greiff, 2009). En este sentido, la restitución es una de las medidas más importantes dentro del panorama transicional en Colombia, porque no solo busca reconocer los derechos de propiedad y ocupación de territorios vulnerados con ocasión de la violencia, sino que permite desentrañar los contextos, actores y lógicas que motivaron los abandonos y despojos a ciertas comunidades y regiones.

Por otro lado, teniendo presente algunas características de esta política pública, en particular, el papel que tienen los jueces en la implementación efectiva de las medidas de restitución en los territorios, se hace fundamental referenciar el debate teórico que ha intentado explicar cuáles son los elementos que hacen más probable un cumplimiento pleno de las órdenes judiciales en contextos institucionales concretos y específicamente respecto a temas de derechos humanos.

### 1.1.1. La restitución como programa de reparaciones masivas en el marco de la Justicia Transicional

Los programas de reparación masivas son aquellos en los que el Estado busca reconocer los derechos de un amplio número de víctimas afectados en el marco de conflictos armados. No solamente se orientan en resarcir los daños de las víctimas en particular, sino buscan contribuir en la reconstrucción de aspectos que van más allá de lo individual y que se inscriben también en lo simbólico. Apuntan al fortalecimiento de la democracia, la confianza institucional y la ciudadanía, vulneradas en medio de la violencia (De Greiff, 2006).

El programa de restitución atiende al grupo más numeroso de víctimas en el país: la población en situación de desplazamiento forzado. La complejidad de ese delito, y la heterogeneidad de las modalidades de propiedad y ocupación informal de la tierra, hicieron necesario el diseño de un mecanismo que fuera mixto, es decir, administrativo y judicial. El primero es un procedimiento que le permite a la institucionalidad verificar mediante distintas metodologías los procesos históricos y sociales de ocupación de la tierra y las afectaciones particulares que la violencia trajo a las comunidades. Por otro lado, el procedimiento judicial, que en el marco de las garantías procesales, toma decisiones con plena seguridad jurídica respecto a los derechos de propiedad y ocupación vulnerados en el marco del conflicto (Sánchez, 2017).

Lo anterior se plasmó claramente en los textos normativos, pero fue en los primeros años de su puesta en marcha donde se definieron mu-

chas incertidumbres normativas, conceptuales y prácticas que fueron surgiendo conforme los casos empezaban a ser analizados.

### 1.1.2. Los dilemas del cumplimiento efectivo

En nuestro país, la participación de los Tribunales y jueces ha sido fundamental en los programas de atención a víctimas antes y después de la Ley 1448 (Rodríguez y Rodríguez, 2010). Esta experiencia previa, que trajo consigo aprendizajes también visibilizó dificultades a la hora de hacer efectivos los derechos reconocidos a las víctimas. Una de las más evidentes tiene que ver con la incapacidad de las distintas entidades del Estado para cumplir de forma integral los mandatos que estaban en la ley y en materializar las órdenes específicas dadas en las sentencias de restitución.

El cumplimiento de sentencias judiciales que protegen derechos humanos ha sido un tema reciente de investigación para politólogos y abogados. La construcción de sólidos marcos conceptuales conducentes a robustecer la justiciabilidad de los derechos sociales fue por mucho tiempo un eje principal de trabajo para muchos investigadores. Pero no hubo el mismo desarrollo respecto a la fase donde se implementan estos fallos. En la verificación concreta de los efectos de las decisiones judiciales en los temas que se propuso abordar (Rodríguez y Rodríguez, 2010), El estado del arte respecto a la efectividad de las decisiones judiciales en materia de derechos humanos, incluye análisis de casos tanto de Sentencias de Tribunales Internacionales como nacionales. (Langford, Rodríguez y Rossi, 2017).

Aunque existen muchas miradas respecto a las diferencias entre los conceptos de cumplimiento, implementación y efectividad de las órdenes dadas en una sentencia de derechos humanos, subyace una concepción compartida pues el cumplimiento trasciende el campo de lo estrictamente normativo y hermenéutico en la labor del juez y las instituciones, que en el marco de una sentencia asumen responsabilidades. El cumplimiento se refiere principalmente a un proceso político y administrativo que envuelve distintos roles dentro y fuera del Estado (Hillebrecht, 2017).

Son diversos los factores que explican el por qué algunas sentencias o algunas órdenes en particular tienen un mayor avance en su cumplimiento que otras. Existen dos líneas de teorización al respecto (Langford, Rodríguez y Rossi, 2017). La primera aborda la relación de costo-beneficio que podría impulsar o bloquear la acción estatal frente las medidas judi-

ciales ordenadas. Desde este enfoque, el cumplimiento pasa por la consideración, por parte de cada actor involucrado, de las ventajas o desventajas que podría conseguir si contribuye a poner en marcha las órdenes judiciales. También hay otros abordajes que reconocen alguna capacidad de incidencia de parte de las poblaciones beneficiadas, que podrían ser determinantes y se reflejan en la movilización social y política de estos intereses. Sin embargo, en la experiencia de la política de restitución, las víctimas beneficiadas, no han tenido una capacidad de movilización política tal que haya incidido en la mejora de los niveles en el cumplimiento. Las herramientas a su disposición han sido preferencialmente el litigio estratégico o la incidencia a través de las entidades del Ministerio Público que intervienen en los procesos judiciales.

Desde este punto de vista, ahondar en el proceso de implementación y cumplimiento de las sentencias de restitución en Colombia, nos ubica en un plano de análisis donde debemos considerar principalmente las dinámicas generadas en el campo institucional que expliquen los avances conseguidos. Este enfoque ha sido también útil para verificar los avances en casos de sentencias que protegen derechos sociales y económicos (Brinks, 2017).

Esta propuesta de análisis de caso sobre el proceso de cumplimiento de órdenes judiciales en sentencias de restitución de tierras en la región del pacífico, tiene como referencia el marco analítico planteado por Rodríguez (2017), donde identifica tres grupos de factores: jurídicos, políticos y socioeconómicos.

## **2. Semejanzas y diferencias en la normativa de restitución para campesinos y comunidades étnicas**

La política de restitución se implementa en dos momentos. En el primero se desarrollan los procedimientos administrativos en cabeza de la URT. Los casos son elevados a los Juzgados de restitución donde son analizados y se emiten las decisiones finales a través de las sentencias. El segundo momento presenta otro nivel de complejidad porque vincula a otras instancias de la administración pública en las tareas de llevar a la práctica las órdenes emitidas por los jueces.

Los decretos que reglamentan las dos fases de la política *para los sujetos colectivos étnicos*, incluyen algunas definiciones que permiten el reconocimiento de afectaciones a estas comunidades y territorios más allá

del abandono y el despojo que además son las categorías centrales en la Ley 1448. Una de las más relevantes es la de *factores subyacentes*, pues con esto se visibilizan también otros impactos territoriales y culturales ocasionados a estas poblaciones, no solamente los vinculados a las dinámicas bélicas propiamente, y permite enfocar la mirada en otros impactos territoriales y culturales ocasionados a estas poblaciones (Decreto Ley 4633, 2011, art. 3).

La expresión *factores subyacentes* ya había sido definida por la Corte Constitucional en el Auto 004 del 2009 respecto a las afectaciones del conflicto armado y el desplazamiento forzoso en las comunidades indígenas. Por su parte, con relación a la población afro, la Corte hablaba de *factores transversales*, esta categoría ha tenido un desarrollo más profundo en la jurisprudencia de restitución a partir del año 2014 en las distintas sentencias.

Esta categoría tiene implicaciones claves a la hora de reconocer derechos colectivos a las comunidades. La más importante es que obliga a las instituciones que documentan los casos a identificar las afectaciones específicas que determinada comunidad sufrió, tanto en lo relacionado con el conflicto armado, como en lo ambiental, cultural y social (Decreto Ley 4633, 2011, art. 139).

Esta mirada amplia de las afectaciones territoriales a los grupos étnicos ha permitido comprender los conflictos socioeconómicos y ambientales en torno a la tierra en el pacífico. En esta región se ha identificado una tensión entre distintas iniciativas económicas basadas en la explotación de recursos naturales y los modos tradicionales de vida de los pueblos indígenas y afro.

Un antecedente significativo es el esquema de especial protección que rige para las tierras ocupadas por indígenas y afrodescendientes desde la Constitución de 1991. Al ser reconocidas como inembargables e inalienables, la restitución es el único mecanismo de reparación en materia de tierras. La compensación no tiene lugar aquí, a diferencia de los casos a favor de solicitantes campesinos, en los que los jueces pueden fallar en ese sentido cuando se presentan situaciones que impidan la restitución material de los predios.

Desde lo procedimental existe un aspecto importante, que consiste en la posibilidad de declarar medidas cautelares por parte de la autoridad judicial antes de emitir una sentencia definitiva. Mediante este procedimiento se busca salvaguardar los derechos de las comunidades

cuando se vean vulnerados o amenazados. Este recurso puede solicitar acciones específicas para proteger la seguridad jurídica de los territorios titulados u ocupados por grupos étnicos e incluso referirse a otros temas que el juez considere pertinentes (Decreto Ley 4633, 2011, art. 151; Decreto Ley 4635, 2011, art. 116). De esta forma se busca evitar la prolongación de los daños causados por distintos factores del conflicto armado o factores subyacentes en el territorio.

### 3. Providencias judiciales de restitución en territorios colectivos en el Pacífico colombiano

Existen dos tipos de providencias judiciales en el procedimiento de restitución de tierras: las medidas cautelares y las sentencias. Estas últimas se pronuncian de manera definitiva sobre las pretensiones de las partes y brindan seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y la reparación de las comunidades. Adicionalmente, los jueces ordenan otras medidas para garantizar que la restitución sea sostenible y se favorezca el retorno.

Hasta febrero de 2018 los Juzgados y Tribunales de Restitución en todo el país habían emitido diez sentencias de restitución a favor de comunidades étnicas. De estas, cinco casos se ubican dentro de la región del Pacífico. Asimismo, se han fallado 26 medidas cautelares en todo el territorio nacional, nueve benefician a comunidades en el pacífico.

Los casos con medidas cautelares son presentados en la Tabla 1, mientras en la Tabla 2 resaltamos los casos reconocidos en sentencias.

**Tabla 1.** Medidas cautelares

Grupo étnico	Nombre de la Comunidad	Área protegida por medida cautelar	Municipio, Departamento	Fecha de la providencia
Afro	Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco, 2012)	46,041 ha 9047 m <sup>2</sup>	Tumaco, Nariño	Octubre de 2012
Afro	Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala Civil especializada en Restitución y Formalización de Tierras, 52835-31-21-001-2013-00012-01, 2013).	800 ha	Tumaco, Nariño	Abril de 2013

Continúa

<b>Grupo étnico</b>	<b>Nombre de la Comunidad</b>	<b>Área protegida por medida cautelar</b>	<b>Municipio, Departamento</b>	<b>Fecha de la providencia</b>
Afro	Consejo Comunitario Cocomopoca (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2014-00033, 2014).	172000 ha (Incoder reconoció 73317 has en 2011)	Alto Atrato, Bagadó, Lloró, Chocó	Julio de 2014
Afro	Consejo Comunitario La Larga Tumaradó (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2014-00076, 2014).	107064 ha	Riosucio, Carmen del Darién, Chocó. Turbo, Mutatá, Antioquia	Diciembre de 2014
Afro	Consejo Comunitario Pedeguita y Mancilla (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil especializada en Restitución de Tierras, 2014-00112-00, 2015).	48971 ha	Riosucio, Chocó	Junio de 2015
Afro	Consejo Comunitario rio Yurumanguí ((Juzgado Tercero Civil, Circuito especializado en Restitución de Tierras, 2015-00053-00, 2016).	74000 ha (Incoder reconoció 54776 ha)	Buenaventura, Valle del Cauca	Octubre de 2015
Indígena (Embera)	Resguardo Indígena Chidima, Tolo y Pescadito (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2016-00039, 2016)	4499 ha y 270 ha Resguardo Pescadito.	Darién Chocoano. Acandí	19 de abril de 2016
Afro	Consejo Comunitario comunidad negra Vereda La Esperanza (Juzgado Segundo Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali, 2016-00071-00, 2017).	10000 ha (Incoder reconoce 1.730 ha)	Buenaventura, Valle del Cauca	Febrero de 2017
Afro	Consejo Comunitario de la Cuenca del río Tolo y Zona costera sur. Cocomasur (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2016-00128-00, 2017).	13465 ha	Acandí, Chocó	Abril de 2017

*Nota.* Elaboración propia.

### 3.1. Avances y dificultades en los procesos de restitución de territorios colectivos en el Pacífico

Las medidas cautelares decretadas en el Pacífico han protegido más de 477000 ha de territorios colectivos, principalmente ocupados por afrodescendientes en los departamentos de Antioquia, Chocó, Valle del Cauca y Nariño.

Por su parte, mediante las sentencias se han restituido los derechos territoriales de indígenas y afros sobre más de 132000 ha en los departamentos de Chocó, y Cauca. Más del 90 % del área restituida mediante la

ruta étnica se encuentra ubicada en el Pacífico.<sup>1</sup> No se puede desconocer entonces que esta región se constituyó como el ámbito geográfico principal de esta política pública.

**Tabla 2. Sentencias**

Grupo étnico	Nombre de la Comunidad	Área protegida por sentencia	Municipio, Departamento	Fecha de la providencia
Indígenas	Resguardo Indígena Embera Katío del Alto Andágueda (Sala Civil especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, 007, 2014).	56.405 ha	Bagadó, Chocó	Septiembre de 2014
Afro	Consejo Comunitario Renacer Negro (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, 071, 2015).	71.010 ha	Timbiquí, Cauca	Julio de 2015
Indígenas	Resguardo Indígena Embera – Dobida Dogibi, Territorio Ancestral Eyaquera (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 010, 2016).	3.157 ha	Unguía, Chocó	Abril de 2016
Indígenas	Resguardo Indígena Embera Katío Mondó Mondocito (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 052, 2017).	1.779 ha	Tadó, Chocó	Noviembre de 2017
Afro	Consejo Comunitario de la Cuenca del río Yurumanguí	54.776 ha	Buenaventura, Valle del Cauca	Febrero de 2018

*Nota.* Elaboración propia.

A continuación, destacamos tres elementos que son comunes en estos casos y que reflejan a nivel regional las dificultades para la restitución efectiva de los territorios colectivos.

- 1 Las cinco sentencias de restitución a favor de comunidades étnicas en esta región del país cubre casi 190000 ha, beneficiando a más de tres mil familias. El área restituida mediante la ruta étnica en todo el país, constituye el 65 % de las hectáreas devueltas en la política de restitución, incluyendo la ruta individual que beneficia principalmente a campesinos desplazados (UAEGRDT, 2017).

### 3.1.1. Actores, conflictos de uso y acceso a la tierra en territorios solicitados en restitución

Cada uno de los casos presenta un mapa de actores complejo en donde se plasman los distintos intereses económicos y políticos en las áreas solicitadas de restitución. Las comunidades que cuentan con medidas cautelares y sentencias son una muestra representativa de la situación de cada una de las subregiones del Pacífico.

Nos enfocamos en tres ejes de tensión entre los actores en cada territorio, los modelos económicos y sociales en pugna, evidenciados en los casos de restitución tramitados hasta la fecha.

Una primera tensión involucra, por un lado, a los proyectos agroindustriales de palma africana, la ganadería extensiva y el negocio de la madera; y por el otro, los grupos étnicos que históricamente han ocupado estos territorios y defienden modelos tradicionales de explotación económica. Sobre todo en los casos tramitados en el Urabá chocoano y en Tumaco, se hace manifiesta una historia de conflictividad en donde el Estado nunca formalizó los distintos tipos de ocupación del suelo allí presentadas, provocando incertidumbres jurídicas que fueron hábilmente aprovechadas por terceros que progresivamente invadieron áreas ancestrales habitadas por indígenas y negros.

Estos conflictos entre colonos, empresarios y comunidades étnicas en zonas con presencia de distintos grupos violentos han acentuado los riesgos contra la vida y la seguridad de líderes y población en general. Dentro de estos expedientes, principalmente de casos en el Urabá chocoano y el pacífico nariñense, los jueces solicitaron a las entidades competentes que fortalecieran los mecanismos de protección de los dirigentes y sus familias. No se trata de alarmas recientes, pues los ataques contra líderes locales han sido persistentes como se constata en varios casos de restitución.

El segundo eje de controversia fue entre los grupos étnicos y los proyectos empresariales e ilegales de minería. Esta problemática se presenta en distintas magnitudes en el pacífico nariñense, el Urabá chocoano, el área de influencia de Buenaventura y con mayor intensidad en el Alto Atrato y la cordillera occidental. En estas zonas, la mayoría de territorios solicitados en restitución fueron objeto de concesiones mineras que no contaron con consulta previa. Este es uno de los puntos más críticos de los litigios en restitución de tierras en el pacífico como ha sido documentado en los casos del Alto Andágueda y el Consejo Comunitario Mayor

de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca) (Velásquez, 2016).

En cuatro de las cinco sentencias de restitución de derechos territoriales, los jueces ordenaron la suspensión de las solicitudes de exploración y explotación traslapadas con áreas colectivas. Esto implicó un choque entre los derechos garantizados por la ley de restitución y la normatividad minera. En la fase judicial los jueces orientaron sus decisiones a privilegiar los derechos de las víctimas y comunidades étnicas. En un principio, las instituciones del sector minero controvirtieron las decisiones judiciales, pero progresivamente han dado cumplimiento a estas órdenes.

De otra parte, las órdenes judiciales específicas sobre la minería ilegal, han tenido más dificultades para su cumplimiento. Las instituciones llamadas a intervenir en el tema son la Policía Nacional, la Agencia Nacional de Minería, administraciones municipales y autoridades tradicionales de resguardos o consejos comunitarios. Hay varias razones para que el incumplimiento de las órdenes sea frecuente, en la mayoría de regiones no existe ningún diagnóstico profundo de la dinámica social y económica alrededor de la minería ilegal. Es importante no simplificar el problema a un asunto de rentas criminales de actores armados, sino analizar también el rol de estas economías ilegales en el mercado informal de trabajo, muy extendido en estas zonas y que absorbe una importante proporción de la mano de obra local.

Es muy posible que los alcances de las decisiones de los fallos de restitución en el futuro sean más restringidos que en las primeras sentencias. En los casos del Alto Andágueda y Renacer Negro se ordenó la suspensión de proyectos empresariales mineros porque no habían llevado a cabo la consulta previa con las comunidades. En casos recientes con problemáticas similares, las pretensiones para la suspensión de títulos mineros no han tenido el mismo respaldo por parte de la URT, como el caso de Cocomopoca y La Larga Tumaradó. Este ha sido un motivo de descontento de muchos líderes frente a la interpretación que se le está dando a algunos elementos de los Decretos Ley (Cocolatu, 2017).

Hay un tercer eje de controversias territoriales aunque no tan agudo como los anteriores y son los proyectos de infraestructura vial que posiblemente afecten territorios colectivos. Los procesos de restitución no son el mecanismo idóneo para solicitar la revisión de planes de expansión de carreteras en las regiones, pero sí permiten reiterarles a las insti-

tuciones que cualquier intervención de esa naturaleza se adelante con la observancia del derecho a la consulta previa.

### 3.1.2. La formalización precaria de derechos sobre la tierra ha sido funcional al despojo de territorios colectivos

La historia de la conformación de los territorios colectivos solicitados en restitución nos muestra que durante años fueron persistentes las omisiones, los errores y las dilaciones en los trámites de formalización de derechos territoriales en cabeza de los antiguos Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Esto favoreció en la práctica el despojo.

Un gran número de trámites iniciados por las comunidades, para formalizar sus tierras mediante las figuras de Consejos Comunitarios o Resguardos, quedaron inconclusos en estas entidades. Esto generó una incertidumbre que fue aprovechada en los años de conflicto y aún después, por terceros, personas o empresas, que progresivamente ocuparon y explotaron estas tierras, en muchos casos con la complicidad y el apoyo de actores violentos con presencia en esas zonas.

Varias sentencias de restitución contienen órdenes específicas a la actual Agencia Nacional de Tierras (ANT) para formalizar o ampliar los territorios colectivos debido a las irregularidades cometidas por el Incora y el Incoder. Estos casos, cuyos trámites de formalización tienen más de diez años de no ser completados, continúan padeciendo estas problemáticas vinculadas a las ocupaciones irregulares de áreas aún no formalizadas.

### 3.1.3. Ausencia de política de ordenamiento social del territorio

El poblamiento del Pacífico se articula a procesos económicos y políticos desde tiempos de la colonia (Escobar, 2010). Durante el siglo XX, la violencia política fue un factor que impulsó distintas oleadas de colonizaciones en algunas subregiones. En décadas recientes los desplazamientos forzados se presentaron simultáneamente a las bonanzas, también cíclicas, vinculadas a la explotación de recursos naturales o de economías ilícitas. De esta forma, territorios como el Urabá chocono se configuraron gracias a la expansión de la agricultura comercial, la explotación maderera y la minería, en medio de agudos conflictos sociales.

En el marco de la Ley 70 de 1993, un porcentaje importante de territorios en el Pacífico fueron titulados a las comunidades negras, pero el

Incora y el Incoder muchas veces no reconoció integralmente las pretensiones territoriales de las comunidades (Domínguez, 2017). Esos intersticios, de zonas pretendidas pero no formalizadas, han sido escenario de pugnas entre distintos pobladores entre los que se encuentran comunidades afro, indígenas, colonos y empresarios de otras regiones.

Para ejemplificar esta situación veamos lo que ocurre actualmente en el Chocó. En el municipio de Bagadó hace años existe una controversia territorial interétnica que se ha intervenido en medio del proceso de restitución. En este municipio confluyen dos territorios colectivos: el Resguardo Indígena de los Embera del Alto Andágueda y Cocomopoca. El Resguardo Embera fue titulado en 1979 y aunque para entonces ya vivía allí población negra, la formalización del Consejo Comunitario solo se logró hasta el año 2011. La delimitación cartográfica y física de estos territorios no se hizo correctamente en su momento por el Incora e Incoder. Dentro de un área de más de cinco mil hectáreas se dio un poblamiento mixto entre afros e indígenas (ANT, 2017). Con el tiempo, familias pobladoras realizaron transacciones informales de predios entre ellas, y poco después se generaron distintas iniciativas de explotación del territorio como la minería y explotación de madera. Hay un sector de los líderes indígenas que rechazan la presencia de familias afrodescendientes en este territorio.

El Tribunal, las instituciones con competencia en el caso y las autoridades tradicionales de cada comunidad han buscado alternativas jurídicas y comunitarias para resolver este tema. Situaciones de este tipo llaman la atención sobre la necesidad de que la política de ordenamiento social del territorio proporcione procedimientos jurídicos y mecanismos alternativos de resolución de diferendos, que no desconozcan las trayectorias históricas de cada territorio y población.

#### **4. Descripción de los casos**

Con el propósito de describir con más detalle los procesos de restitución en el Pacífico, presentamos dos de los casos más importantes con sentencias, en los cuáles es posible identificar logros y retos en la implementación de esta política. En primera instancia, resumimos las circunstancias que afectaron a estas comunidades y que las hacen sujeto de reparación; posteriormente, haremos un balance del estado de cumplimiento de las órdenes dadas en las sentencias que las benefician.

En primera instancia sintetizamos las características del caso de restitución a favor de la comunidad Embera Katío del Alto Andágueda, que fue la primera comunidad étnica beneficiada por esta jurisdicción de tierras.

La segunda sentencia de restitución benefició a las comunidades afro agrupadas en el Consejo Comunitario Renacer Negro ubicado en el municipio de Timbiquí, Cauca. Este caso fue tramitado en el Juzgado de Restitución de Popayán y en julio de 2015 se conoció el fallo que reconoció los derechos a la restitución de derechos territoriales por primera vez de una comunidad negra en el marco de la justicia transicional (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, 071, 2015).

#### 4.1. Resguardo Tahami: comunidad Embera Katío del Alto Andágueda, Bagadó, Chocó

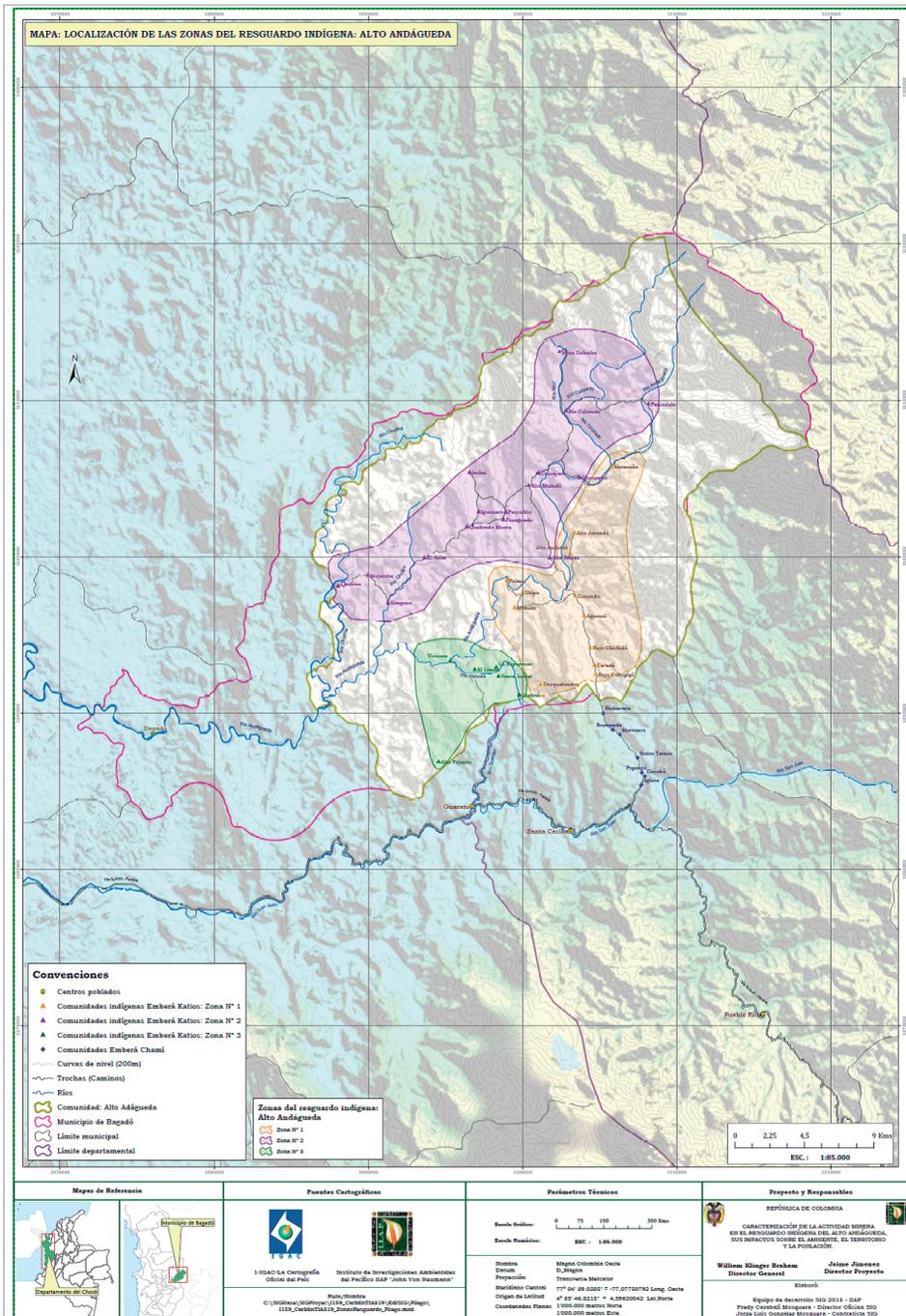
El Resguardo del Alto Andágueda es un territorio colectivo donde habitan 33 comunidades pertenecientes a la etnia Embera Katío. La región en donde se ubica comprende un área que comunica el Pacífico con la cordillera occidental (ver Mapa 1). Su historia de poblamiento se enlaza a un proceso de largo aliento en el que los Embera, tanto del grupo Katío como Chamí se establecieron, logrando construir asentamientos y configurando relaciones económicas y culturales en el territorio documentadas incluso desde el siglo XVI (UAEGERTD, 2014a).

Su organización sociopolítica está configurada en torno a la representación de cada una de las 33 comunidades distribuidas en tres zonas en todo el resguardo (UAEGRTD, 2014a). Cada comunidad tiene un gobernador de zona, el cual toma las decisiones correspondientes a esa franja del territorio. Los tres gobernadores son denominados cabildos y son las autoridades máximas de la comunidad (Mininterior, 2013).

El resguardo del Alto Andágueda se ubica en una región donde el proceso de poblamiento indígena Embera se llevó a cabo mucho antes de la existencia de los actuales límites entre departamentos. Estos pueblos ocuparon progresivamente territorios, algunos de ellos hoy reconocidos como resguardos entre Chocó y Risaralda. Solo en el primer departamento, según el plan de salvaguarda de los Embera, hay más de 102 resguardos de la vertiente Katío y otros tantos en Risaralda donde se concentran mayormente los Chamí (Mininterior, 2013).

La historia de los Embera en el sur del Chocó ha estado relacionada permanentemente con la explotación de oro. Durante los años setenta,

**Mapa 1. Ubicación del Resguardo Embera Katio del Alto Andágueda, Bagadó, Chocó**



Nota. Tomado de IIAP (2015).

en el Alto Andágueda se presentó un agudo conflicto entre indígenas y colonos mineros provenientes de Antioquia por el control de las minas conocidas como Dabaibe, desencadenando enfrentamientos armados, asesinatos, despojos y desplazamientos. Con la creación del resguardo a finales de esa década el conflicto disminuyó, pero reapareció años después enfrentando a varios clanes Embera entre sí. En 1990, con intermediación de la Iglesia católica, se alcanzó un acuerdo para finalizar el conflicto intraétnico cuya principal decisión fue la clausura de las minas de Dabaibe (Murcia, 1993; UAEGRTD, 2014a).

El resguardo formalizado en 1979 por el Incora, a través de la resolución 0185, comprende un área superior a las 56000 ha. Este territorio colectivo es uno de los más extensos y con una importante densidad poblacional de indígenas de esta etnia en todo el Chocó. (Ministerio del Interior, 2017)

La agudización del conflicto armado en el Chocó durante los años noventa, impactó de distintas formas al pueblo Embera, incluyendo a las comunidades asentadas en el resguardo Tahami. En la caracterización de afectaciones territoriales, la URT realiza una descripción profunda de las consecuencias directas e indirectas del conflicto armado y también de los factores subyacentes que alteraron la vida de la comunidad en su territorio.

Entre algunas de las afectaciones en su territorio se destaca el avance del modelo extractivo de oro. Aunque en las áreas ocupadas por los indígenas en el Chocó se han desarrollado históricamente labores de explotación aurífera, desde 2006 en el marco de la política de incentivos a las inversiones extranjeras en la minería, el gobierno concesionó amplias franjas territoriales a empresas privadas<sup>2</sup> por periodos que cubren hasta treinta años, desconociendo las obligaciones que se desprenden del derecho fundamental a la consulta previa consignado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la jurisprudencia constitucional y otros instrumentos jurídicos.

Dichas concesiones se adelantaron en un periodo en el que las afectaciones del conflicto armado sobre la comunidad estaban vigentes, como se demostró en los continuos episodios de desplazamientos forzados en los últimos 25 años. Las expectativas generadas no solamente incrementaron el interés de actores empresariales sobre el territorio colectivo y

---

2 Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., Exploraciones Chocó Colombia, Empresas Capricornio SOM, Costa SOM, Negocios Mineros S.A.

sus recursos, sino también de los grupos armados ilegales que buscaron la forma de acceder a estos recursos impulsando explotaciones irregulares en zonas específicas del río Andágueda (UAEGRTD, 2014a).

Este caso se tramitó en primera instancia en el Juzgado de Restitución de Quibdó, el cual ordenó medidas cautelares a favor de la comunidad en febrero de 2013. Posteriormente, el expediente se trasladó al Tribunal Superior de Antioquia donde finalmente se emite la sentencia de restitución de derechos territoriales.

Las órdenes dadas en esa providencia proyectan una serie de acciones que vistas en conjunto podrían considerarse como una estrategia ambiciosa de reparación. El fallo incluyó distintos temas como el acceso y el uso del territorio colectivo, la efectividad de procesos de retorno voluntario en condiciones de dignidad y seguridad, medidas de satisfacción y rehabilitación, entre otros.

Vale la pena destacar que la sentencia de restitución no es la única decisión judicial que busca proteger los derechos a la reparación del pueblo Embera del Alto Andágueda. Este fallo hace parte de un proceso de varios años en el que distintas autoridades judiciales, principalmente la Corte Constitucional, han dado órdenes específicas para proteger derechos fundamentales de la comunidad Embera Katío. El cumplimiento de la sentencia de restitución se articula entonces a una trayectoria de otras órdenes judiciales dadas desde hace más de diez años dirigidas a esta comunidad.

#### 4.2. Consejo Comunitario Renacer Negro, Timbiquí, Cauca

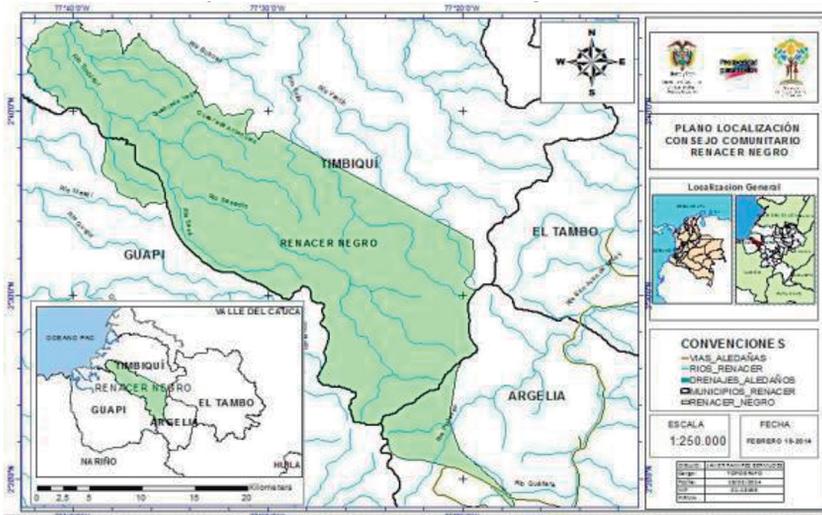
El Consejo Comunitario Renacer Negro (CCRN) es uno de los territorios de propiedad colectiva reconocidos para la población afrodescendiente en el municipio de Timbiquí. Los Consejos Comunitarios, como estructura organizativa, son uno de los mecanismos de garantía de derechos colectivos derivados de las innovaciones en la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993. Estos organismos locales se consolidan como estructuras étnicas territoriales que permiten salvaguardar la autonomía cultural de los pueblos afros. Son mecanismos participativos y escenarios en donde se sintetiza la representación de las comunidades negras frente al Estado y otros actores en el territorio (Domínguez, 2017).

El procedimiento para la constitución del CCRN inició en agosto de 1998 cuando familias habitantes de las zonas de cuenca alta y media del río Timbiquí se reunieron en Asamblea General y consolidaron un proceso organizativo con miras a la titulación colectiva de su territorio. En

junio de 1999 el entonces Incora aceptó la solicitud hecha por el CCRN e inició las tareas administrativas y en terreno para la delimitación física y jurídica del territorio. Finalmente, mediante la resolución 01120 de 2001, el Incora hizo la titulación colectiva del territorio a favor del CCRN.

Una gran parte del área rural de Timbiquí hace parte de Consejos Comunitarios, por lo que estas organizaciones son un pilar de la organización territorial y social del municipio. De los siete consejos en este municipio, el CCRN es el más extenso y en consecuencia concentra un porcentaje importante de su población total (ver Mapa 2).

**Mapa 2.** Ubicación del Consejo Comunitario Renacer Negro en el municipio de Timbiquí, Cauca



*Nota.* Tomado de UAERGDT (2014b).

El documento de caracterización reconstruye el proceso de poblamiento de afros e indígenas de esta subregión del pacífico, profundamente ligado a la economía extractiva del oro que allí se estableció desde tiempos coloniales y aún hoy determina en gran medida la vida social, cultural y económica del territorio.

El oro ha estado en la historia de esta región, por lo menos desde el siglo XVII cuando los españoles explotaron las minas mediante la fuerza de trabajo indígena, entre ellos los “timbiqués”, habitantes de la hoya del río Timbiquí (Zuluaga y Romero, 2007). Para el siglo XVIII, debido a la disminución de la población de la zona, se trajeron indígenas de regiones cercanas como los Embera Waunan, y posteriormente se promovió

el traslado de esclavos africanos para trabajar en la extracción del mineral (UAEGRTD, 2014b). A principios del siglo XIX algunas de estas minas pasaron a manos de la familia Mosquera, parientes del General Tomás Cipriano de Mosquera, y su explotación continuó incluso después de las leyes que abolieron la esclavitud a mediados de dicha centuria (Molano, 2017). Es también durante estos años que se inicia la presencia de compañías mineras francesas e inglesas.

Durante el siglo XX se presentan cambios en el mapa de actores que controlaban la explotación de oro en el territorio. En los años treinta salen las empresas extranjeras que tenían explotaciones en áreas que hoy hacen parte del CCRN. Ya en los años noventa, hubo un corto periodo de influencia de una empresa rusa llamada COSMINA Ltda., que llevó maquinaria a la zona para la explotación aluvial del oro (Castro, 2011).

La población afro que ancestralmente ha vivido alrededor del río Timbiquí ha basado su economía en la participación dentro de los distintos eslabones de la explotación minera, no solo como trabajadores de los entables controlados por compañías extranjeras, sino también desarrollando el barequeo, esto ha sido la fuente de trabajo y de sustento desde entonces para cientos de familias.

El conflicto armado interno comenzó a impactar progresivamente este territorio acelerando los cambios en la economía de la región y en la reconfiguración de las relaciones entre los pobladores y el Estado. Desde el año 1995 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en sus frentes 29 y 30 empezó a tener presencia en el territorio, al principio de manera transitoria, pero poco a poco estableciendo un control más fuerte en distintos ámbitos. Por su parte, los grupos paramilitares se establecieron desde el año 2000 en la zona. El panorama anterior se expresó en el brusco aumento de varios indicadores de violencia y afectación humanitaria, principalmente el desplazamiento forzado desde el año 2002 (UAEGRTD, 2014b). Durante estos años, la problemática de la población afro de Timbiquí fue de preocupación para distintos niveles del Estado y de la comunidad internacional. En el año 2009 la Corte Constitucional emitió el Auto 005, donde alerta sobre la crisis humanitaria que golpeaba al municipio de Timbiquí causada por el conflicto armado, esto llevó a las instituciones gubernamentales a adelantar acciones urgentes para proteger los derechos de la población afro.

Los actores armados impulsaron el cultivo de coca en este municipio. Desde el año 2003 se registró un aumento sin precedentes del cultivo en el municipio, trayendo como consecuencia las fumigaciones en varias

veredas que afectaron los cultivos de pancoger de cientos de familias (UAEGRTD, 2014b).

De las economías ilícitas ha sido la minería ilegal la que ha tenido una mayor expansión en el municipio. Desde el año 2010 el modelo de explotación da un salto cualitativo abriendo paso a la presencia masiva de maquinaria pesada en áreas de explotación en el río Timbiquí. Este nuevo escenario coincidió con mutaciones en el conflicto armado, evidenciadas en la presencia de grupos armados herederos del paramilitarismo que buscaban incidir con mayor fuerza en la distribución y el control de rentas relacionadas con la economía minera. En este contexto, el Consejo Comunitario sufrió una serie de desplazamientos forzados entre el año 2011 y 2012 con graves impactos humanitarios en la mayoría de sus veredas.

En febrero de 2013, el Juzgado de Restitución de Popayán decretó medidas cautelares a favor del Consejo Comunitario (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, Auto 023, 2013), protegiendo principalmente los derechos al territorio, solicitando a varias entidades la expulsión de la minería ilegal y ordenando también a la URT el inicio de los procedimientos para la caracterización de daños causados a esta comunidad en el marco del conflicto armado y sus factores subyacentes. La caracterización destacó afectaciones territoriales como el despojo y abandono de tierras, el deterioro de los recursos naturales, la fragmentación de la vida comunitaria, el debilitamiento de las redes organizativas y de participación, los daños culturales y la pérdida de tradiciones ancestrales.

En julio de 2015 se notificó la sentencia a favor de la restitución de derechos territoriales del CCRN, en la que ordena medidas que abordan distintos componentes de derechos colectivos. Este fallo judicial se refiere a la seguridad jurídica sobre el territorio, los derechos de uso y acceso a la tierra, también convoca a distintas entidades a garantizar derechos sociales como la educación, la salud y la alimentación a la población del Consejo Comunitario. A partir de entonces se inició la fase de postfallo, que ha implicado ejercicios de articulación, planeación e implementación de los programas que buscan cumplir con lo ordenado.

#### 4.3. ¿Qué incide en que se cumplan o no los fallos judiciales de restitución de derechos territoriales?

Se puede entender la aplicación de la política de restitución en estas zonas como el inicio de un periodo de construcción de las instituciones

estatales en los territorios, una fase en la que se busca promover sostenidamente la atención a poblaciones históricamente excluidas.

Las sentencias de restitución contienen un plan de mediano plazo en donde se busca generar las condiciones de atención a derechos fundamentales de una población que históricamente fue excluida, también proyectar la construcción de institucionalidad estatal y formalidad económica en estos territorios. Estas pretensiones solo tendrán éxito si las órdenes concretas logran un nivel avanzado de cumplimiento. Por esta razón es clave verificar, en la actualidad, los avances logrados luego de más de dos años de emitidas las sentencias.

El análisis sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales se basa en una categorización de los distintos niveles de complejidad que para la institucionalidad supone su cumplimiento. El criterio es útil, no solo como orientación metodológica, sino también como interpretación de las trayectorias de la acción estatal en los temas abordados en las sentencias.

En el análisis sobre los casos que favorecen a grupos étnicos se identificaron cuatro variables para evaluar el cumplimiento de las órdenes decretadas en las sentencias. La interacción entre estos factores permite comprender los niveles de complejidad que enmarcan y determinan su cumplimiento. Esta categorización, basada en la propuesta hecha por Langford, Rodríguez y Rossi (2017) en su estudio sobre sentencias y derechos sociales, permite el análisis sobre las razones para que tengamos este panorama heterogéneo de desempeño estatal respecto a lo ordenado.

La primera variable es la oferta institucional. Ahora bien, cabe cuestionar si en el territorio beneficiado por la sentencia se implementan políticas públicas que ofrezcan el servicio referido en la orden judicial. Si la sentencia ordenó, por ejemplo, la asignación de subsidios de vivienda, ¿existe en la oferta actual de la política pública algún programa dirigido a atender a la población de la región beneficiada en la sentencia? No basta con señalar que existe una política nacional sobre el tema, se trata de verificar si la atención gubernamental se materializa concretamente en estos territorios. Relativizar el supuesto de la presencia generalizada y homogénea del Estado, de su oferta de servicios, permite comprender mejor los retos para el cumplimiento de las sentencias.

La segunda variable es la disponibilidad suficiente de recursos financieros necesarios para atender a la población beneficiada. En algunas ocasiones, la existencia de la oferta institucional en el territorio no implica que la política pública tenga la capacidad para aumentar rápidamente la cobertura de la población beneficiada con las sentencias de res-

titución. Por tal razón, el análisis debe tener en cuenta la capacidad de corto y largo plazo de las instituciones para impulsar un gasto, muchas veces considerable, con el objetivo de cumplir los requerimientos de las órdenes judiciales.

La tercera variable es el proceso de articulación institucional requerido para cumplir la orden. En los casos analizados una proporción importante de órdenes decretadas implican la intervención integral de varias instancias estatales en torno a un grupo particular de derechos. En las inversiones necesarias para la construcción de infraestructura para atender derechos sociales, el cumplimiento supone la articulación técnica y financiera de entes municipales, departamentales y nacionales. También requiere que en los mecanismos de planeación territorial y sectorial se incluyan los temas abordados en las sentencias.

De esta manera, la articulación institucional debe pasar de ser un enunciado de buenas intenciones a ser un estilo de gerencia a aplicarse de manera concreta en los sectores de política pública vinculados en las órdenes. Cada sector de la administración pública incorpora escenarios concretos para organizar estratégicamente la intervención de distintas instituciones. Tener claridad sobre dónde, con quiénes y en qué momento se debe activar dicha integración no se deriva solo de directrices preestablecidas en lineamientos desde Bogotá, sino que se construye progresivamente en el territorio, en la medida que las entidades han empezado a concurrir alrededor de las órdenes.

Para finalizar, los contextos social, económico y geográfico se consideran elementos que inciden en el cumplimiento de las metas planteadas en las sentencias de restitución. Sin excepción, los territorios reconocidos en las providencias han tejido una larga historia, donde el conflicto armado tuvo un lugar preponderante durante años. Muchas de sus dinámicas, incluso en aquellas zonas donde algunos actores armados han empezado a transitar el camino hacia la dejación de armas, aún son determinadas por lógicas de regulación y control ajenas a las del Estado de Derecho.

Dinámicas como las economías informales e ilegales de extracción de recursos, reconocidas como factores subyacentes al conflicto social y armado en muchas regiones, pretenden ser disminuidas y reguladas mediante órdenes de las sentencias de restitución. La intervención de las instituciones en estos temas, que busca el establecimiento de lógicas mercantiles institucionalizadas, se encuentra con resistencias en los aspectos culturales reflejados en determinadas prácticas económicas, la

vigencia de órdenes de regulación informales o abiertamente ilegales y la carencia de infraestructuras físicas necesarias para este propósito. Las sentencias en estos casos son instrumentos esenciales en un proceso de largo plazo de integración de estas comunidades y sus economías a mecanismos institucionalizados en el marco del Estado Social de Derecho.

Los anteriores criterios pueden ayudar a resolver el cuestionamiento respecto hasta dónde se han cumplido las órdenes de las sentencias de restitución de derechos territoriales.

#### 4.4. El balance del cumplimiento de sentencias de restitución en el Pacífico

A continuación se presenta una síntesis de la situación alrededor de ejes temáticos y sectoriales según los distintos tipos de órdenes.

En primer lugar, se encuentran las órdenes referidas a los planes de retorno, que involucran un conjunto de medidas según los criterios de voluntariedad, seguridad y dignidad que deben observarse para la población víctima de desplazamiento forzado. En segundo lugar se resumen los avances de las órdenes que impulsan la construcción de infraestructuras físicas para la atención en educación, salud y vivienda a las comunidades beneficiadas. Y en el tercer lugar están las órdenes que buscan la suspensión de las actividades extractivas dentro de los territorios colectivos, situación en común para los dos casos que analizamos.

Este aparte también incluye aquellas órdenes que buscan atenuar las consecuencias de la minería ilegal. Se impulsan programas integrales que incluyen la intervención de la fuerza pública donde las explotaciones se encuentren dentro de los territorios restituidos. Se formulan planes de acción para la formalización de la pequeña y la mediana minería artesanal, y otras intervenciones que buscan cuantificar las afectaciones de la explotación irregular en los ecosistemas de los territorios, generando rutas de largo plazo para reparar los daños.

Para finalizar, hay otro grupo de órdenes orientadas a la reparación simbólica de los sujetos colectivos. Se han impulsado distintas acciones como la construcción colectiva de procesos de memoria histórica de las comunidades, el reconocimiento de los daños culturales causados por el conflicto y la puesta en marcha de programas de fortalecimiento artístico y cultural en las comunidades beneficiadas.

#### 4.4.1. Planes de retorno

Los planes de retorno buscan articular la intervención de diferentes instituciones para garantizar los derechos de las comunidades que se encuentran desplazadas forzosamente. En el marco de las sentencias de restitución, estos planes se refieren a la seguridad alimentaria, la atención en salud y soluciones de vivienda de corto plazo.

En gran medida, las órdenes de las sentencia han sido útiles para articular la gestión de las entidades que anteriormente era muy dispersa. El proceso ha sido largo, pero con muchos aprendizajes. En el caso de la sentencia del Alto Andágueda, el Tribunal recogió en sus órdenes una serie de pronunciamientos judiciales previos hechos frente a la lamentable situación humanitaria y social del pueblo Embera Katío, desplazado en Bogotá, Medellín y Pereira. Esto significa que las sentencias se ubican en un marco institucional de atención existente, recogen avances y aprendizajes previos e impulsan acciones en el mediano y largo plazo.

Las órdenes de esta sentencia impulsaron la confluencia de entidades como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las alcaldías de los municipios donde estaban desplazados los indígenas y la UARIV. Desde 2014 hasta 2017, se dieron varios retornos de familias indígenas al territorio del Alto Andágueda.

Durante los primeros años se presentaron dificultades enormes pues el territorio no contaba con las garantías mínimas para atender a las comunidades que retornaban. El Tribunal ordenó la implementación de programas de seguridad alimentaria por parte del DPS. Respecto a la atención en salud, solicitó a la administración departamental articular esfuerzos con el Ministerio de Salud y las entidades promotoras de salud (EPS) para realizar jornadas de atención a los indígenas dentro del territorio.

Si bien la implementación de los programas de seguridad alimentaria atiende a un grupo importante de familias retornadas, aún no se beneficia la totalidad debido a que cada semestre hay nuevos retornos de familias. El DPS ha hecho notables esfuerzos a partir de los programas “Familias en su Tierra”, “Más Familias en Acción”, “RESA” e “IRACA”, que desde 2014 han incrementado su cobertura. Es significativo que en varios de los territorios restituidos estos programas no tenían presencia, pero con las órdenes de las sentencias se logró que el DPS por lo menos los incorporara a su esquema de atención.

La incorporación del enfoque diferencial en estos proyectos aún es insuficiente pero se han logrado avances y aprendizajes relevantes; por ejemplo, la implementación de los programas de seguridad alimentaria en el territorio del Alto Andágueda permitió que las semillas utilizadas tradicionalmente por los indígenas se incorporaran en las iniciativas de granjas familiares.

Las necesidades en términos de salud de las comunidades indígenas son muchas y preocupantes. Los niños y adolescentes padecen con más frecuencias enfermedades crónicas pero prevenibles. Si bien para muchos territorios indígenas y afro esta crisis es de carácter estructural, las órdenes de las sentencias de restitución buscaron comprender y atender estas problemáticas. Se han llevado a cabo jornadas de atención y se ha logrado que las instituciones de salud y administraciones locales desarrollen estas actividades dentro de los territorios, y no solo en las cabeceras urbanas.

Los ejercicios de seguimiento de las sentencias, liderados por tribunales y juzgados, permitió que se comprendiera desde los tomadores de decisiones, que la forma de poblamiento de estas comunidades –dispersa y apartada de los centros urbanos– obliga a adaptar los mecanismos tradicionales de atención en salud a las necesidades de estos territorios. Sin embargo, aún no se superan las graves situaciones en salud que se han diagnosticado en los ejercicios de seguimiento.

Las órdenes en vivienda han tenido diversos grados de cumplimiento. Los casos en los que su cumplimiento involucra al Banco Agrario están muy retrasadas, en parte debido a la ausencia de datos necesarios para planear la intervención. La institucionalidad no cuenta con un diagnóstico completo y profundo de las necesidades en vivienda de las comunidades étnicas restituidas. En este sentido, las sentencias de restitución han impulsado procesos de recolección de información detallada y actualizada sobre esta situación en las comunidades. En el caso del CCRN se llevó a cabo un esfuerzo conjunto entre el Ministerio del Interior, la URT y el Consejo Comunitario, entre otras instituciones, para realizar un autocenso que diagnosticara la situación de la comunidad que habita el territorio. Estos datos son un punto de referencia obligado para el cumplimiento de las órdenes de vivienda.

En el Alto Andágueda el Tribunal ordenó la construcción directa de 29 viviendas en donde confluyeron los recursos del Banco Agrario, la UARIV y la Alcaldía de Bogotá, pues algunos de los beneficiarios de esta orden estaban desplazados en la capital. Bajo el criterio de colaboración armó-

nica, los recursos de las tres entidades confluyeron en este proyecto, que actualmente se construye en las comunidades de Cascajero e Irakal, en el resguardo del Alto Andágueda.

Los factores de distancia y costos de transporte también han dificultado estas inversiones dentro del territorio. Por tratarse de un área que nunca había tenido la prestación de bienes o servicios estatales, no se contaba con una estimación detallada de los costos de transporte y logística que implican estas obras. La planeación inicialmente hecha por las entidades responsables se ha tenido que ajustar por el incremento significativo de los costos que se deben asumir para llevar a cabo estas operaciones en territorios relegados de la inversión pública.

Las órdenes respecto al plan de retorno han tenido avances importantes, pero para garantizar el retorno sostenible de las familias indígenas y afrodescendientes beneficiadas aún se requiere un esfuerzo enorme por parte de las entidades agrupadas en el SNARIV, para garantizar el financiamiento progresivo de estos programas y la ejecución efectiva de cada proyecto.

#### 4.4.2. Obras de infraestructura

Además de las órdenes de construcción y adecuación de vivienda, las sentencias ordenan la planeación y ejecución de proyectos de infraestructura de centros de salud y colegios. Llevar a cabo estas obras requiere un grado muy avanzado de articulación entre las entidades nacionales y locales. El marco normativo del Estado colombiano establece que a través del Sistema General de Participaciones es posible financiar proyectos de infraestructura en salud y educación. Para lograr que estas obras se desarrollen efectivamente, las autoridades locales deben diseñar proyectos que cumplan con los requerimientos técnicos y financieros que serán evaluados por las instancias nacionales autorizadas.

Las gobernaciones y alcaldías comprometidas en estas órdenes han diseñado y presentado a los ministerios varios proyectos de infraestructura. Actualmente el proyecto más exitoso ha sido la construcción de los centros educativos en el Alto Andágueda, gestionados por el Ministerio de Educación. La entrega de esta obra, a principios del año 2017, es una muestra de que sí es posible llevar a cabo dichas inversiones en estos territorios, usualmente ignorados en los proyectos de inversión que se ejecutan con recursos nacionales.

En este momento, el Ministerio de Salud y las gobernaciones de Chocó y Cauca evalúan varios proyectos de infraestructura de centros

de salud en veredas del Alto Andágueda y Timbiquí. La gestión alrededor de estas órdenes ha reflejado debilidades técnicas en la administración municipal y departamental, principalmente en las secretarías que deben formular estos proyectos. El retraso en la aprobación de los recursos dirigidos a estas obras se explica por discrepancias en los criterios de planeación del nivel local y nacional. Además, es patente la necesidad de fortalecer metodologías de trabajo conjunto entre entidades locales y ministerios, para reducir los tiempos en la formulación y aprobación de estos proyectos.

#### 4.4.3. Territorio y minería

Las órdenes en este tema se dirigieron a las autoridades del sector minero para la suspensión de los títulos en los cuales se probó que no se llevaron a cabo las consultas previas que son requisitos para estos proyectos. En la totalidad de estas órdenes emitidas hay un cumplimiento pleno. La Agencia Nacional Minera suspendió mediante actos administrativos los títulos mineros que se encontraban dentro de los territorios restituidos. Hay otro grupo de órdenes referidas a los casos en que la extracción de minerales es ilegal, allí la restitución se enfrenta a otro tipo de desafíos, pues la red de intereses detrás de estas economías compromete a grupos armados y mafias locales y regionales.

El seguimiento a las sentencias de restitución ha permitido complejizar la mirada respecto a los contextos territoriales donde se presentan estas economías. Si bien en muchas ocasiones se ha comprobado el interés de grupos armados, también se han encontrado distintos grados de vinculación de la población civil campesina y étnica en este tipo de explotaciones. Esto se explica por las restricciones económicas estructurales en las que estas comunidades han vivido por décadas. Romper el vínculo entre ilegalidad, informalidad, economía y recursos naturales es un reto en el que ha tenido que intervenir la restitución, pero que requiere el concurso amplio y sostenido de otras políticas públicas. Así lo han entendido magistrados y jueces, por tal razón han emitido órdenes que abarcan intervenciones integrales alrededor de la minería ilegal.

Dentro de este abordaje que están impulsando los Tribunales y Juzgados se incluyen varios niveles de acción. Un primer nivel de acciones abarca la intervención de la fuerza pública. La Policía y la Fiscalía General han llevado a cabo operativos de monitoreo y control de las actividades ilícitas de minería y se han arrestado personas involucradas con estas economías. Aunque también se realizan con más frecuencia puntos

de control en los territorios, aún hay retos profundos al respecto, pues el entorno de los territorios restituidos aún se caracteriza por su informalidad y ausencia estatal.

Un segundo nivel de acciones tiene que ver con los programas de formalización de la minería. Los jueces han solicitado a las instituciones del sector minero y ambiental diseñar programas específicos y pertinentes para reforzar la legalidad de estos emprendimientos económicos de pequeña y mediana escala. Al respecto, se ha dado un proceso de aprendizaje mutuo entre las entidades, los jueces de restitución y las comunidades, pues el cumplimiento de dichas órdenes depende de la interacción y corresponsabilidad de todos.

En el marco de la sentencia del CCRN en Timbiquí, la Agencia Nacional Minera ha iniciado un programa de formalización de la minería. Esta tarea iniciada en el año 2015, implica varias acciones: por parte de la comunidad, se finalizó un autocenso minero donde se identifican las unidades productivas y las áreas específicas donde hay minería; asimismo, la entidad ha iniciado ejercicios técnicos en terreno para establecer el área en donde se va a permitir la minería realizada desde la comunidad.

El cumplimiento de esa orden trae consigo responsabilidades para todas las partes. Para la comunidad, exige un nivel de organización y designación de roles específicos, por ejemplo, un monitoreo ambiental constante, transparencia en el uso de los recursos económicos y el respeto de la normativa laboral para los trabajadores mineros. Por parte del Estado, se demandan responsabilidades como el acompañamiento técnico, para facilitar que las organizaciones de mineros de la comunidad tengan capacidad administrativa y operativa para administrar los emprendimientos; la provisión de seguridad en la zona, para evitar el resurgimiento de grupos criminales que intenten cooptar la economía minera; y la capacidad de sancionar a los empresarios y mineros que incumplan con la normativa ambiental y laboral exigida para estos proyectos.

#### 4.4.4. Reparación simbólica y restitución de tierras

Desde los ejercicios de caracterización se identifican las afectaciones culturales o simbólicas que están relacionadas con el conflicto armado y los factores subyacentes. Con esto se complementa la mirada tradicional respecto a los daños materiales que sufren las comunidades golpeadas por la violencia.

Varias órdenes de las sentencias han abordado este componente de la reparación integral. Por tal razón, han involucrado a las entidades del sec-

tor cultural, empezando por el Ministerio de Cultura y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), para impulsar acciones concretas en las comunidades. Una muy importante es la construcción de memoria histórica comunitaria, en todas las sentencias se ha ordenado al CNMH iniciar procesos con las comunidades para documentar los daños causados por el conflicto. Así, se pretende complementar los hechos que son presentados en la caracterización. Más que reiterar lo que ya es de conocimiento del juez, se trata de profundizar lo dicho con elementos que, a juicio de las comunidades, pueden ser relevantes para comprender y hacer memoria de los periodos de afectación en contra de los grupos étnicos.

También se han formulado planes de acción que fortalezcan la dimensión cultural y organizativa de las comunidades. Aquí ha jugado un papel relevante el Ministerio de Cultura, entidad destacada por el cumplimiento de las órdenes a su cargo, porque ha logrado ajustar sus procesos internos para responder a los requerimientos derivados de las sentencias de restitución.

A la fecha, este ministerio ha iniciado programas de fortalecimiento cultural para los casos del Alto Andágueda y el CCRN. En ambos se ha concertado con las autoridades tradicionales proyectos que incluyen un balance de los usos y costumbres afectados durante los años de desplazamiento. A partir de este balance, se ha iniciado la concertación de planes de acción para restaurar y potenciar expresiones culturales como la música tradicional y las danzas. También ha tomado importancia visibilizar el valor de los ancianos y sabedores tradicionales, pues son quienes conservan la memoria y transmiten la cultura a las nuevas generaciones.

El proceso que mayores avances ha tenido es el llevado a cabo con los Embera. Recientemente se logró un inventario muy completo de las tradiciones culturales de este pueblo indígena, el cual visibiliza las afectaciones causadas por la violencia del conflicto armado. Vale destacar también el apoyo a los proyectos culturales de los indígenas del resguardo, uno de los resultados más interesantes fue la convocatoria de la “Caravana Cultural por la Paz Abaudá Andágueda”, iniciativa que reunió a las distintas comunidades alrededor de la música ancestral y la danza. A través de recorridos por las cuatro zonas del Resguardo, músicos y otros artistas indígenas tuvieron la oportunidad de divulgar su arte.

## 5. Conclusiones

Las sentencias de restitución no constituyen un punto de llegada, es más, impulsan un proceso de largo plazo de reconstrucción del tejido social de la comunidad, además de aportar al fortalecimiento de la institucionalidad y la vigencia de los derechos de las comunidades reconocidas como sujetos colectivos de reparación.

Dependiendo del punto de vista que se tenga frente al significado del proceso de restitución, puede variar el criterio de valoración sobre los avances logrados durante estos años. Se puede asumir una postura centrada en la literalidad de las órdenes decretadas en la sentencia, desconociendo el contexto histórico y social de la comunidad que es beneficiada. En este caso, la valoración se orientará a constatar si los mandatos del juez se han llevado a la realidad, pero no considerará las causas que explicarían el éxito o fracaso de su implementación.

Otra postura ubica las sentencias en una perspectiva de mediano plazo, en la que gradualmente el Estado ha reconocido los derechos de las víctimas, estableciendo mecanismos de reparación que apuntan a la construcción de institucionalidad en las regiones golpeadas por el conflicto y las economías ilícitas. Así, los avances de cada caso deben interpretarse en el marco de un proceso de políticas públicas de largo aliento que no se agota con la restitución, sino que se proyecta en la perspectiva de construcción de paz territorial. Bajo esta segunda perspectiva queremos destacar algunas conclusiones:

### **Las órdenes contenidas en las sentencias han favorecido la confluencia de instituciones en territorios caracterizados por los altos déficits de institucionalidad y de provisión de bienes públicos**

Desde la lectura de los indicadores de desempeño de la institucionalidad, los municipios que han sido cobijados con sentencias de restitución étnicas han mostrado un nivel intermedio-bajo en el desempeño de su institucionalidad local. Lo anterior indica que a pesar de que existe una red de instituciones en el territorio, prevalecen carencias respecto al acceso a bienes y servicios públicos básicos. En este sentido, las sentencias han logrado en los últimos años la formulación de programas mediante los que se direccionan recursos específicos a la atención y construcción de infraestructura en salud, educación y vivienda.

El ejercicio de seguimiento ha generado en las instituciones la obligación de planear sus intervenciones, incluyendo la concertación con las comunidades y la articulación con otras entidades.

## El cumplimiento de fallos de restitución obligó a la institucionalidad a actualizar los datos demográficos, sociales y económicos existentes sobre las comunidades beneficiadas

En el caso del CCRN, una de las órdenes más interesantes fue la elaboración del autocenso. Su diseño y desarrollo permitió ajustar el déficit de información estadística relevante para planear políticas públicas en el territorio. La materialización efectiva de las órdenes implicó el diseño y ejecución de complejos programas, razón por la cual se requería un nivel profundo de información que no estaba disponible en el momento de la caracterización ni de la sentencia. Los datos demográficos recolectados son relevantes para todas las políticas públicas por desarrollarse en el territorio, también son un gran aporte en el autogobierno de la comunidad a través del Consejo Comunitario.

En el caso del Alto Andágueda se realizó un censo que arrojó datos demográficos de la población en el resguardo. Sin embargo, debido a las constantes muertes de niños y adolescentes en el resguardo por enfermedades infecciosas se requiere de una metodología de recolección de reportes dentro del territorio. No existe todavía un diagnóstico completo sobre esta situación en las zonas profundas del resguardo.

## Las órdenes de las sentencias de restitución han promovido el necesario proceso de formalización de la minería ilegal e informal y otras actividades irregulares

Tratándose de una de las tensiones más complejas, el conjunto de órdenes de las sentencias relacionadas con el eje de minería y territorio ha impulsado la intervención del Estado en esa materia. En el caso del CCRN, las acciones se han orientado hacia la lucha contra la minería ilegal, aunque sin ignorar el papel económico y social que la minería informal tiene en el territorio. En esta dirección, las órdenes del Juzgado han llevado a que las entidades del sector minero y ambiental configuren un programa de mediano plazo para formalizar esta economía. El cumplimiento de estas órdenes solo será posible con una participación activa de la comunidad. Durante el último año se han dado avances relevantes en este largo camino, como el desarrollo del censo minero, la configuración de asociaciones de mineros del Consejo Comunitario y la apertura de canales de diálogo entre las autoridades del territorio colectivo y los grupos de productores pequeños y medianos dentro del Consejo Comunitario.

## **El proceso de cumplimiento de las órdenes ha exigido a los líderes de las comunidades una cualificación temática y política para facilitar la intervención del Estado dentro del territorio**

Las fases administrativa y judicial del proceso de restitución de derechos territoriales permiten la participación de las comunidades al aportar información clave para la URT y los jueces. En el postfallo la interlocución de los líderes con instituciones estatales pasa a un siguiente nivel, pues se requiere planear conjunta y estratégicamente la intervención de todas las instituciones vinculadas a la sentencia. La complejidad de estos diálogos ha exigido durante estos años la cualificación de los líderes respecto a las políticas públicas.

Esto pone a prueba asuntos como la capacidad logística y política de las instancias representativas de las comunidades para sostener de manera simultánea distintos frentes de diálogo y concertación con muchas entidades del Estado. Para el resguardo del Alto Andágueda como para el Consejo Comunitario esto les ha impulsado a renovar sus mecanismos de distribución de funciones y roles de las personas que participan en instancias representativas.

## **Relevancia de las concertaciones para la puesta en marcha de programas estatales y veedurías comunitarias sobre sus avances y resultados**

Las concertaciones han dejado de ser solo una formalidad para cumplir con el requisito de participación de las víctimas en la puesta en marcha de los proyectos; más allá de esto, son un paso importante y necesario en una adecuada planeación de las acciones en el territorio (las instituciones carecen de información específica respecto a la situación de los territorios, pues solo puede ser aportada por las comunidades). Asimismo, son importantes para dar a conocer de manera clara los alcances y recursos disponibles de cada proyecto implementado en el territorio.

Cuando se inicia la ejecución de los proyectos se han establecido escenarios de diálogo que funcionan informalmente como veedurías de las comunidades frente a la acción estatal. Estos diálogos han permitido poner de presente recomendaciones y críticas por parte de la comunidad, en muchos casos tenidas en cuenta por las instituciones a cargo. Esta dinámica se ha consolidado más en el caso del CCRN. Se pueden destacar los diálogos alrededor de la implementación de los programas de sustitución de cultivos pues, aunque actualmente no se sabe qué hacer con las

familias que fueron excluidas de dichos proyectos, han visibilizado las dificultades reales –que no han sido señaladas en los documentos oficiales de las entidades– para la aplicación efectiva de este programa. En los casos de la construcción de los centros educativos y formulación de los planes de retorno y reparación integral se ha dado una dinámica similar.

### Se han generado escenarios de seguimiento y monitoreo comunitarios de los avances en el cumplimiento de las órdenes de las sentencias de restitución

En las comunidades beneficiadas con las sentencias se han creado espacios para analizar los avances en las órdenes que los benefician. Esta dinámica de análisis sobre la intervención de las entidades ha cumplido una función similar en los distintos casos. En síntesis, se trata de discusiones periódicas donde los representantes de las distintas veredas o zonas de los territorios colectivos socializan las actividades y logros recientes con relación a las órdenes de las sentencias.

En el caso del CCRN, se consolidó la “Mesa de Seguimiento a la Sentencia 071”, sugerida por el juez, cuenta con el acompañamiento de varias entidades estatales y de la cooperación internacional. Desde el año 2015 se han llevado a cabo cuatro sesiones de trabajo donde se hace un balance de las actividades realizadas en cada eje temático de la sentencia.

Los gobernadores indígenas del Alto Andágueda han tenido varias reuniones donde han hecho un balance de las acciones desplegadas por el Estado con ocasión de la sentencia desde el año 2014. Allí han expresado sus preocupaciones sobre el retraso en varios temas de la sentencia y han dado recomendaciones para el postfallo. Dinámicas como estas son necesarias pues complementan los puntos de vista excesivamente técnicos que a veces dan las entidades.



### Reconocimientos

Este artículo resume los resultados de una consultoría realizada durante el año 2017 para sistematizar los avances en el cumplimiento de sentencias de restitución para grupos étnicos. Proyecto apoyado por el ACNUR y la URT.



## Camilo Ramírez Herrera

Politólogo y Máster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Consultor en temas de restitución de tierras, desarrollo rural y políticas públicas.

## Referencias

- ANT, Agencia Nacional de Tierras. (2017). *Informe al Congreso de la República*. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/07/AGENCIA-NACIONAL-DE-TIERRAS-INFORME-AL-CONGRESO-2017.pdf>
- Brinks, D. (2017). Solucionar el problema del (in)cumplimiento en las demandas judiciales sobre derechos económicos y sociales. En M. Langford, C. Rodríguez y J. Rossi (Eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pp. 578-613). Bogotá D.C.: Dejusticia.
- Castro, L. (2011). *Minería de oro artesanal y a pequeña escala en Timbiquí-Cauca: una aproximación histórica a sus efectos socioambientales desde la perspectiva de los actores locales*. Bogotá D.C.: Universidad Javeriana.
- Cocolatu, Consejo Comunitario de la Larga Tumaradó. (2017, noviembre). *Comunicado a la opinión pública*. Recuperado de <http://ipc.org.co/index.php/2017/11/denuncia-publica-por-asesinato-del-lider-reclamante-mario-castano-bravo/>
- Congreso de Colombia. (27 de agosto de 1993) Artículo transitorio 55 de la Constitución Política. [Ley 70 de 1993]. DO: 41.013
- Congreso de la República. (10 de junio de 2011). Ley de atención, asistencia y reparación de víctimas. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096
- De Greiff, P. (2006). Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos. En C. Gamboa (Ed.), *Justicia transicional. Teoría y praxis* (pp. 204-241). Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- De Greiff, P. (2009). Una concepción normativa de la justicia transicional. Usos y abusos de la justicia transicional. En A. Rangel (Ed.), *Justicia y Paz. ¿Cuál es el precio que debemos pagar?* Bogotá D.C.: Intermedio.
- Domínguez, M. (2017). *Territorios colectivos: proceso de formación del Estado en el Pacífico colombiano (1993-2009)*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Escobar, A. (2010). *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán: Envión.
- Hillebrecht, C. (2017). Compliance: Actors, Context and Causal Processes. En W. Sandholtz, y C. Whytock (Eds.), *Research Handbook on the Politics of International Law* (pp. 27-54). Northampton: Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781783473985

- Ibañez, A. y Querubin, P. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- IIAP, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. (2015, diciembre). *Informe Final y Cartografía de localización de las zonas del Resguardo Indígena Alto Andágueda* [convenio interadministrativo no. 319]. Quibdó: Ministerio de Ambiente.
- Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán. (12 de febrero de 2013) Auto Interlocutorio 023.
- Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán. (1 de julio de 2015) Sentencia 071.
- Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (1 de julio de 2014) Medida Cautelar radicado: 2014-00033.
- Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (12 de diciembre de 2014) Medida Cautelar radicado: 2014-00076.
- Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (5 de abril de 2016) Sentencia 010.
- Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (19 de abril de 2016) Medida Cautelar radicado: 2016-00039.
- Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (24 de abril de 2017) Medida Cautelar Radicado: 2016-00128-00.
- Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (29 de noviembre de 2017) Sentencia 052.
- Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco. (15 de octubre de 2012) Medida Cautelar 2012-00029.
- Juzgado Segundo Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali. (21 de febrero de 2017) Medida Cautelar Radicado: 2016-00071-00.
- Juzgado Tercero Civil, Circuito especializado en Restitución de Tierras. (5 de diciembre de 2016) Medida Cautelar radicado: 2015-00053-00.
- Langford, M., Rodríguez, C. y Rossi, J. (2017). *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política*. Bogotá D.C.: Dejusticia.
- Mininterior, Ministerio del Interior. (2013). *Plan de Salvaguarda Pueblo Embera*. Recuperado de [https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblos\\_embera\\_chami\\_katio\\_dobida\\_eperara\\_siapidara\\_-\\_diagnostico\\_unificado.pdf](https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblos_embera_chami_katio_dobida_eperara_siapidara_-_diagnostico_unificado.pdf)
- Ministerio del Interior. (9 de diciembre de 2011) Artículo 116. Decreto Ley de Víctimas. [Decreto Ley 4635 de 2011]. DO: 48278
- Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. (2017). *Base de Datos de Resguardos Indígenas en el Chocó*. Recuperado de <http://www.urnadecristal.gov.co/resguardos-indigenas-datos-abiertos>

- Molano, A. (2017). *De río en río. Vistazo a los territorios negros*. Bogotá D.C.: Penguin Random House.
- Murcia, M. (1993). *Poder y resistencia entre los katíos del Alto Andágueda*. Chocó (Proyecto de grado inédito). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Presidencia de la República. (9 de diciembre de 2011) Artículo 3. Decreto de Ley de Víctimas. [Decreto Ley 4633 de 2011]. DO: 48278
- Presidencia de la República. (9 de diciembre de 2011) Artículo 139. Decreto de Ley de Víctimas. [Decreto Ley 4633 de 2011]. DO: 48278
- Rodríguez, C. (2017). Más allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. En M. Langford, C. Rodríguez y J. Rossi (Eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pp. 98-138). Bogotá D.C.: DeJusticia.
- Rodríguez, C. y Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D.C.: Dejusticia.
- Sala Civil especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia. (23 de septiembre de 2014) Sentencia 007 [MP Vicente Landinez Lara]
- Salinas, Y. (2009). ¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas de desplazamiento. En C. Rodríguez (Coord.), *Más allá del desplazamiento forzado: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 72-145). Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Sánchez, N. (2017). *Tierra en transición. justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Bogotá D.C.: Dejusticia.
- Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil especializada en Restitución de Tierras. (25 de junio de 2015) Medida Cautelar radicado: 2014-00112-00.
- Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala Civil especializada en Restitución y Formalización de Tierras. (22 de abril de 2013) Medida Cautelar radicado: 52835-31-21-001-2013-00012-01.
- UAEGRTD, Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2014a). *Informe Final. Caracterización de Afectaciones Territoriales Resguardo del río Andágueda*.
- UAEGRTD, Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2014b). *Informe de caracterización de afectaciones territoriales Consejo Comunitario Renacer Negro*.
- UAEGRTD, Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2017). *Informe general de la estrategia de rendición de cuentas*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/>

10184/695548/INFORME+FINAL+ESTRATEGIA+DE+RENDICI%C3%93N+DE+CUENTAS+2017.pdf/55b2af93-5841-41a5-b6fc-07ff555e0b76

Velásquez, M. (2016). *The Colliding Vernaculars of Foreign Investment Protection and Transitional Justice in Colombia: A Challenge for the Law in a Global Context* (Doctoral dissertation, York University). Retrieved from [https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/32676/Velasquez\\_Marco\\_2016\\_PhD.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/32676/Velasquez_Marco_2016_PhD.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Zuluaga, F. y Romero, M. (2007). *Sociedad, cultura y resistencia negra en Colombia y Ecuador*. Cali: Universidad del Valle.