



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653

**SUJETO JURÍDICO INDÍGENA A TRAVÉS DE LA REPARACIÓN A VÍCTIMAS  
DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO.**

**UNA MIRADA DESDE LAS POBLACIONES UBICADAS EN BOGOTÁ**

**JESSICA TIBAMOSO VALDERRAMA**

**Universidad del Rosario  
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario  
Facultad de jurisprudencia  
Maestría en derecho  
Énfasis en  
Derechos Humanos y Justicia Transicional  
Bogotá  
2018**



**SUJETO JURÍDICO INDÍGENA A TRAVÉS DE LA REPARACIÓN A VÍCTIMAS  
DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO.**

**UNA MIRADA DESDE LAS POBLACIONES UBICADAS EN BOGOTÁ**

**Jessica Tibamoso Valderrama**

**Tesis de Maestría**

**Directora**

**Gloria Amparo Rodríguez**

**Universidad del Rosario  
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario  
Facultad de Jurisprudencia  
Maestría en derecho  
Énfasis en  
Derechos Humanos y Justicia Transicional  
Bogotá  
2018**

*Por y para mi hija Luna,  
quien quiero que crezca en un país diverso y en paz.*

## **Agradecimientos**

A mi hija Luna, por ser paciente y comprensiva en cada momento de este proceso, por inspirarme y alentarme a continuar cuando quise renunciar, por ser la luz que ilumina mi vida.

A mi esposo, por su amor, por ser pareja ayudándome a crecer y a lograr cada meta comprendiendo los retos de ser mujer, mamá, esposa, profesional y estudiante al tiempo; por su apoyo, alegría, solidaridad infinita, por sus palabras y sus aportes tan valiosos.

A mis padres y hermanos, por educarme, por ser el soporte y la voz de aliento constante, por su presencia, por confiar siempre en mí...

A mi amiga Norma, por su lectura juiciosa, por sus aportes críticos, por escucharme.

A la universidad y mi directora tesis por la apertura a los estudios interdisciplinarios.

## Tabla de Contenido

|                                                                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....</b>                                                                                                        | <b>9</b>   |
| <b>INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                                                              | <b>12</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1. DESPLAZAMIENTO FORZADO DE INDÍGENAS HACIA BOGOTÁ.....</b>                                                               | <b>32</b>  |
| EL DESPLAZAMIENTO INDÍGENA HACIA BOGOTÁ EN EL MARCO DEL DESPLAZAMIENTO CONTEMPORÁNEO .....                                             | 35         |
| DINÁMICAS DE INTEGRACIÓN EN BOGOTÁ .....                                                                                               | 56         |
| <b>CAPÍTULO 2: SUJETO JURÍDICO INDÍGENA VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO .....</b>                                                    | <b>74</b>  |
| CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL INDÍGENA COMO SUJETO DE DERECHOS .....                                                                      | 75         |
| Aproximación general al multiculturalismo liberal .....                                                                                | 75         |
| Los pueblos indígenas: del racismo y el colonialismo al multiculturalismo y la protección especial en Colombia.....                    | 78         |
| DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. CENTRALIDAD EN EL VÍNCULO TERRITORIAL Y COLECTIVO. ....                                             | 83         |
| EL DERECHO A LA REPARACIÓN .....                                                                                                       | 96         |
| El derecho a la reparación de pueblos indígenas.....                                                                                   | 103        |
| El derecho a la reparación para los pueblos indígenas en Colombia .....                                                                | 106        |
| <b>CAPÍTULO 3. SUJETO JURÍDICO INDÍGENA A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BOGOTÁ .....</b> | <b>123</b> |
| DESARROLLO DE POLÍTICAS CON ENFOQUE ASISTENCIALISTA.....                                                                               | 125        |
| Políticas posteriores a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, ECI .....                                                | 130        |
| Políticas públicas posteriores al Auto 004 de 2009.....                                                                                | 132        |
| Ley de víctimas y restitución de tierras.....                                                                                          | 136        |

|                                                                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| REVISIÓN DE LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA DE REPARACIÓN PARA INDÍGENAS. ....      | 145        |
| REVISIÓN DE RESULTADOS GENERALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONOMICA PARA VÍCTIMAS EN BOGOTÁ ..... | 148        |
| Revisión particular de implementación de política para el caso de los indígenas Wounaan Nonam en Bogotá .....                                  | 153        |
| EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN BOGOTÁ PARA INDÍGENAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA .....                                                         | 163        |
| <b>CONCLUSIONES .....</b>                                                                                                                      | <b>168</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>                                                                                                                      | <b>180</b> |
| <b>ANEXO 1.....</b>                                                                                                                            | <b>208</b> |
| <b>ANEXO 2.....</b>                                                                                                                            | <b>213</b> |

## Índice de Gráficos

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| GRÁFICO 1 DIAGRAMA ANALÍTICO .....                                                               | 24  |
| GRÁFICO 2 INDÍGENAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO POR AÑO DE OCURRENCIA EN COLOMBIA 1980-2016 ..... | 43  |
| GRÁFICO 3 INDÍGENAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO POR AÑO DE OCURRENCIA EN BOGOTÁ 1980-2016 .....   | 44  |
| GRÁFICO 4 COMPARACIÓN SUPERACIÓN DE VULNERABILIDAD NIVEL NACIONAL .....                          | 149 |
| GRÁFICO 5 CIFRAS SUPERACIÓN DE VULNERABILIDAD VÍCTIMAS INDÍGENAS EN BOGOTÁ .....                 | 150 |
| GRÁFICO 6 ACCESO A DERECHOS PARA VÍCTIMAS INDÍGENAS Y VÍCTIMAS EN GENERAL EN BOGOTÁ .....        | 151 |

## Índice de Imágenes

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| IMAGEN 1 VISUALIZACIÓN DE CONSULTA DE LA TABLA DE CITAS POR CAPÍTULO ..... | 29 |
| IMAGEN 2 VISUALIZACIÓN DE TABLA DE FUENTES DE CONSULTA .....               | 30 |

## Índice de Tablas

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TABLA 1 HECHOS VICTIMIZANTES Y NÚMERO DE EVENTOS EN PUEBLOS INDÍGENAS REGISTRADOS EN EL RUV HASTA NOVIEMBRE 2016 ..... | 47  |
| TABLA 2 NÚMERO DE FAMILIAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN BOGOTÁ POR PUEBLO INDÍGENA EN 2011 .....                  | 57  |
| TABLA 3 CABILDOS INDÍGENAS IDENTIFICADOS EN BOGOTÁ .....                                                               | 66  |
| TABLA 4 COMPETENCIAS EN DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO.....                                             | 146 |
| TABLA 5 PRESUPUESTO ASIGNADO POR COMPONENTE DE POLÍTICA DE VÍCTIMAS.....                                               | 166 |

## **Siglas y acrónimos**

ACCI: Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

ACCU: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá

ACMM: Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio

AHE: Ayuda Humanitaria de Emergencia

AICO: Autoridades Indígenas de Colombia

Art.: Artículo

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

BACRIM: Bandas Criminales

CDAIPD: Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia

CERD: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

CECOIN: Centro de Cooperación al Indígena.

CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular

CIT: Confederación Indígena Tayrona

CNMH: Centro Nacional de Memoria Historica

CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

CONVIVIR: Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada para la Autodefensa Agraria

CORTE IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CRIC: Consejo Regional Indígena del Cauca

DAIRM: Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DIH: Derecho Internacional Humanitario

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPS: Departamento de Prosperidad Social

ECI: Estado de Cosas Inconstitucional

EREG: Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo

FIDH: Federación Internacional de Derechos Humanos

MAP: Minas Antipersonal

MAQL: Movimiento Armado Quintín Lame

MPC: Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas

MUSE: Municiones Sin Explotar

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONIC: Organización Nacional Indígena de Colombia

ONU: Organización de Naciones Unidas

OPIAC: Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana

PAD: Plan de Acción Distrital

PAPSIVI: Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

PIRC: Planes Integrales de Reparación Colectiva

PIRPCI: Planes Integrales de Reparación Colectiva para los Pueblos y Comunidades Indígenas

RSS: Red de Solidaridad Social

RUV: Registro Único de Víctimas

SISBEN: Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales

SISPI: Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural

SNAIPD: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

SRCE: Sujeto de Reparación Colectiva Étnica

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

## Introducción<sup>1</sup>

En Colombia, el conflicto armado ha generado el desplazamiento forzado<sup>2</sup> de gran parte de los pueblos indígenas<sup>3</sup>, lo que configura el incumplimiento de la responsabilidad internacional del Estado de proteger los derechos humanos y por tanto configura el derecho a la reparación de los daños ocasionados por dichos desplazamientos. Esta situación constituye el tema de este trabajo, pero antes de entrar en la descripción del problema de investigación, se expondrán algunos elementos preliminares que delimitan el universo de investigación.

La reparación es un término usado en diversos contextos, en el marco del derecho internacional “es jurídica porque permite que la sociedad mediante una serie de procedimientos (leyes y procesos jurídicos) pueda radicar la culpa legalmente en un sujeto o una entidad” (López Cárdenas C. M., 2011, pág. 144). En este ámbito, recoge “todas aquellas medidas que se pueden adoptar para resarcir todos los diversos tipos de daños que puedan haber sufrido las víctimas como consecuencia de ciertos crímenes” (De Greiff,

---

<sup>1</sup> Esta tesis de maestría se elaboró basada en las normas de la American Psychological Association, APA 6ta edición. (American Psychological Association, 2017)

<sup>2</sup> En el marco del derecho internacional, el desplazamiento es definido como el “traslado forzoso de una persona de su hogar o país debido, por lo general, a conflictos armados o desastres naturales” (OIM Organización Internacional para las Migraciones, 2006). En este contexto son reconocidos como desplazados internos las “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Consejo Económico y Social. Naciones Unidas., 1998). En el contexto nacional la ley 387 de 1997 en su Artículo 1. Define: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” (Ley 387, 1997)

<sup>3</sup> Desde el ámbito internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT (ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991), se establece que los pueblos indígenas son aquellos que “habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (Organización Internacional del Trabajo, 1989)

2011, pág. 409). Entre estas medidas se encuentran: la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.

Como termino jurídico la reparación tiene dos dimensiones sobre las cuales se profundizará más adelante. Por un lado, está la dimensión individual, que tiene lugar cuando los daños son ocasionados a personas o familias. Por otro lado, está la dimensión colectiva que se presenta cuando se trata de daños colectivos, es decir que recaen sobre grupos, comunidades, organizaciones, familias o personas pero cuyo impacto es colectivo (Ley 1448, 2011).

Adicionalmente, es indispensable para este trabajo mencionar la diferencia entre la reparación judicial y la reparación administrativa, para lo cual debemos ir más allá de una simple definición básica que se refiere a que la reparación judicial estaría a cargo de la rama judicial del poder público y la administrativa del gobierno o de la rama ejecutiva.

Existe una característica que permite no sólo especificar el contraste entre estos dos tipos de reparación sino determinar su alcance y aplicabilidad para las víctimas que la reciben. A pesar que tanto la reparación judicial como la administrativa se pueden dar en el marco de un proceso de justicia transicional, es la reparación administrativa la que depende más del contexto de violaciones a derechos humanos<sup>4</sup> y reconocimiento de responsabilidad de parte del Estado (Díaz, 2010, pág. 327), lo cual implica que sea el gobierno quien

---

<sup>4</sup> “En los contextos donde se pretende enfrentar de alguna manera el legado de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, donde las víctimas son miles, cientos de miles o millones –como en el caso colombiano-, la reparación a las mismas se ha abordado a través de esfuerzos administrativos, en instancias y bajo procedimientos administrativos. En dichos contextos se ha considerado injusto trasladar a las víctimas el encargo de perseguir judicialmente el patrimonio y al perpetrador como única alternativa para obtener reparación. La reparación ha sido asumida por el Estado, independientemente de la prueba de responsabilidad penal de sus agentes”. (Díaz, 2010, pág. 327)

establece los parámetros para la reparación y por lo tanto el contenido de la política pública diseñada para tal fin que determina el cómo y el cuándo pueden repararse las víctimas.

Partiendo de esta diferenciación, vale la pena resaltar que este trabajo se concentra en la revisión del derecho a la *reparación administrativa* que viene teniendo lugar en Colombia y que se implementa en la actualidad bajo la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4633 de 2011 específico para pueblos y comunidades indígenas.

En los ya más de seis años de funcionamiento de la mencionada ley existen varios aspectos que se podrían revisar, en este estudio nos referiremos a los aspectos relevantes en el diseño e implementación de la política pública de reparación a indígenas víctimas de desplazamiento forzado, omitiendo la medida de restitución de derechos territoriales ya que nos concentramos en la población víctima que no retorna a su territorio de origen, sino que permanece en la ciudad de Bogotá como el municipio de mayor recepción en el país, tal como lo evidencian las cifras que se presentarán en este trabajo.

Teniendo definido este marco legal y el universo de investigación, procederemos a exponer algunas precisiones sobre el problema de investigación:

La garantía del derecho a la reparación administrativa para los pueblos indígenas víctimas de desplazamiento en Colombia enfrenta unos retos importantes si tenemos en cuenta que un alto porcentaje de estos desplazamientos se realizan hacia áreas urbanas. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, RUV hasta noviembre 2016, el municipio de recepción con mayor número de indígenas víctimas de desplazamiento era Bogotá, con 6.279 personas. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017).

Este sujeto indígena desterritorializado de su referente espacial ancestral por el conflicto armado, ubicado en zonas urbanas y que no necesariamente ha reconstruido vínculos comunitarios y organizacionales con otras familias o miembros de su pueblo, el indígena que en algunos casos en razón al tiempo transcurrido posterior al desplazamiento no desea retornar a su territorio ancestral; se enfrenta a exigir la reparación de los daños ocasionado por el desplazamiento forzado teniendo en cuenta su identidad cultural<sup>5</sup>; lo que implica el “derecho a existir como sujetos colectivos con culturas propias; es decir; a seguir siendo como son, a tener idiomas diferentes y formas de gobierno y relaciones sociales propias” (Betancour, 2009, pág. 54).

Sin embargo, la garantía del derecho a la reparación y a la identidad cultural enfrenta varias dificultades en Bogotá, principalmente porque no es un territorio titulado<sup>6</sup> para los pueblos indígenas, dichos territorios son generalmente zonas alejadas de las principales ciudades del país y de contextos urbanos. Adicionalmente, están los obstáculos del reconocimiento de derechos étnicos cuando no se está en grupo o comunidad, sino en familias o individualmente que es la manera como la mayor proporción de indígenas llega a la capital. Es más complejo el reconocimiento de las características culturales en los nuevos

---

<sup>5</sup> El derecho a la identidad cultural, consagrado en el artículo 70 de la Constitución Política de 1991, basado en el principio de la diversidad cultural bajo el cual el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura, seguido del reconocimiento a la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país (Constitución Política de Colombia, 1991).

<sup>6</sup> Decreto 2164 de 1995. Art. 21 “NATURALEZA JURIDICA. Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. PARAGRAFO. Los integrantes de la comunidad indígena del resguardo no podrán enajenar a cualquier título, arrendar por cuenta propia o hipotecar los terrenos que constituyen el resguardo” (Decreto 2164 , 1995).

contextos porque los indígenas como sujetos jurídicos<sup>7</sup> han sido definidos a partir de características como la identidad, el vínculo con el territorio ancestral, el uso de la lengua nativa y la organización colectiva y comunitaria (Organización Internacional del Trabajo, 1989).

Dado que la situación de los indígenas en contextos de ciudad en muchas ocasiones no coincide con los estándares para el reconocimiento de grupos étnicos definidos por ejemplo en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, como consecuencia se disminuyen las herramientas de exigibilidad de derechos y a su vez de políticas públicas específicas diseñadas con enfoque diferencial étnico<sup>8</sup>, de lo que subyace el debilitamiento de la garantía del derecho a la identidad cultural y pone en riesgo la diversidad étnica y cultural de la nación, teniendo en cuenta la magnitud tan amplia del fenómeno del desplazamiento de pueblos indígenas en Colombia.

Contrario a las necesidades de los indígenas en contexto de ciudad víctimas de desplazamiento, por parte de algunas instituciones del Estado las respuestas a las exigencias de reconocimiento de derechos han señalado que las dinámicas organizativas de la mayoría de grupos indígenas urbanos no corresponden a la noción de comunidad indígena,

---

<sup>7</sup> En este texto entenderemos como sujeto jurídico indígena víctima de desplazamiento forzado, al sistema jurídico o conjunto normativo y jurisprudencial comprendido por los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado.

<sup>8</sup> Ley 1448 de 2011. Art. 13 Enfoque diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente Ley, contarán con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. (Ley 1448, 2011). Por su parte, “El enfoque étnico es otro componente del enfoque diferencial. Tiene que ver con la diversidad étnica y cultural. Esta diversidad se manifiesta en la singularidad y a la vez en la pluralidad de las identidades que caracterizan los grupos y sociedades que contribuyen a la riqueza de la humanidad. Es fuente de innovaciones, de creatividad y de mantenimiento de la necesaria diversidad biológica”. (Oficina del Alto Comisionado. Naciones Unidas., s.f.)

“institucionalmente consagrado por las normas y la jurisprudencia como el sujeto titular de los derechos colectivos” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Lo mencionado se evidencia en la postura de la Alcaldía Mayor de Bogotá:

“[...] no es posible concluir que las dinámicas organizativas de las mayorías de grupos indígenas urbanos correspondan a la noción de comunidad indígena, institucionalmente consagrado por las normas y la jurisprudencia como el sujeto titular de los derechos colectivos que como tal tienen. Más bien se trata de formas asociativas legítimas, de carácter étnico por su composición y reivindicaciones, que evidentemente deben ser tratadas como tal por las autoridades públicas para garantizar derechos de carácter individual y grupal como, por ejemplo, el derecho a la libre asociación, a la igualdad y a la[s] acciones afirmativas en tanto personas y organizaciones indígenas, etc” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

En suma, para la administración distrital no deben ser reconocidos los derechos como la autonomía, el gobierno propio, entre otros que posibilitan la identidad cultural; como sí la ruptura del vínculo territorial y comunitario hubiese sido una decisión o una opción. La situación descrita anteriormente lleva a plantear la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo garantizar en Bogotá los derechos a la reparación individual y a la identidad cultural a personas u hogares miembros de pueblos indígenas víctimas de desplazamiento en el marco del conflicto armado? A partir de la pregunta anterior se plantea como **objetivo general de esta investigación:**

Establecer opciones en el marco de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4633 de 2011, que permitan fortalecer la garantía de los derechos a la reparación individual y a la identidad cultural a personas u hogares de pueblos indígenas ubicados en Bogotá, producto del desplazamiento forzado.

Para dar respuesta a este objetivo, la *hipótesis* que guio el trabajo de investigación fue la siguiente:

Debe modificarse el sujeto jurídico indígena, para garantizar los derechos a la reparación individual y a la identidad cultural a personas u hogares miembros de pueblos indígenas víctimas de desplazamiento en el marco del conflicto armado ubicados en contextos urbanos.

La anterior hipótesis se plantea en el entendido que, el sujeto jurídico, no representa la realidad de las víctimas indígenas del conflicto armado que se encuentran en ciudad, por lo tanto, se convierte en un factor de discriminación y un obstáculo para la garantía de los derechos étnicos.

Dado que el objetivo es fortalecer la garantía de los derechos a reparación individual y a la identidad cultural, lo que implica la revisión de las interpretaciones realizadas sobre el cuerpo normativo que constituye el sujeto jurídico indígena y su implementación en el contexto específico de las víctimas de desplazamiento ubicadas en Bogotá; fue necesario desarrollar un estudio *dogmático*<sup>9</sup> de tipo *lege lata*.

---

<sup>9</sup> “la dogmática se propone estudiar el ordenamiento jurídico para conocerlo, transmitir ese conocimiento, operarlo, optimizarlo y mejorarlo” ( Courtis, 2006, pág. 106). Para ello desarrolla: “genealogías históricas de normas, intentos de descripción sistemática de un conjunto normativo, comparaciones entre conjuntos normativos vigentes y normas del pasado o normas extranjeras, intentos de solución de problemas interpretativos y de aplicación, comentarios de sentencia judiciales, críticas a un conjunto normativo y propuestas de modificación entre muchas otras cosas.” ( Courtis, 2006, pág.

Los estudios dogmáticos de tipo *lege lata*, tienen como punto de partida la identificación de un problema de interpretación normativa, lo que implica:

“la descripción de una indeterminación del derecho positivo de un enunciado o un caso contenido en el derecho positivo susceptible de ser interpretado en varios sentidos [...] lo característicos de esta tarea de la dogmática es que no se detiene en la descripción de las alternativas interpretativas posibles en caso de indeterminación del derecho, sino avanza un paso más allá, mediando a favor de una solución que se considera mejor” (Curtis, 2006, pág. 122).

Los estudios *lege lata*, se componen por a). La identificación del problema de interpretación, b). la descripción de las consecuencias de la indeterminación normativa y c). la presentación de posibles alternativas de interpretación normativa; es decir soluciones acompañadas de la justificación que muestre porqué la solución planteada es mejor que otras.

En este estudio se parte de la exégesis actual de los criterios objetivos y subjetivos que definen los grupos étnicos en general y a los pueblos indígenas en particular y la interpretación que se ha dado a los mismos en el contexto de las políticas públicas para víctimas del conflicto armado; posteriormente, se propone una interpretación alternativa dada la necesidad imperante en razón de la situación vivida por los pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado y que se encuentran como consecuencia en ciudades como Bogotá.

---

106). Independiente del tipo de estudio dogmático que se desarrolle “la tarea que encara el dogmático es la de ofrecer una solución al problema tratado a partir de lo que cree la mejor reconstrucción posible permitida por el material jurídico que tiene a disposición” (Curtis, 2006, pág. 124).

Revisar las consecuencias del problema interpretativo del objeto de estudio, es decir del sistema normativo que compone el sujeto jurídico indígena, en la implementación de las políticas públicas para indígenas en contextos urbanos requirió el uso del *método empírico*<sup>10</sup> de investigación, al preguntarse por el funcionamiento de la norma y constatarlo con datos de la realidad; y el uso de *técnicas* como el análisis de datos cuantitativos tomados de fuentes secundarias como el Registro Único de Víctimas, la sistematización de documentos de políticas públicas, la comparación de sistemas normativos y jurisprudenciales y la revisión, sistematización y análisis de documentos de doctrina como por ejemplo etnografías sobre pueblos indígenas en ciudad.

Esta definición metodológica requirió aproximarse a una propuesta teórica que permitiera comprender el ciclo que inicia con un fenómeno social, su relación con el reconocimiento de derechos y posteriormente, la materialización en políticas públicas como la manera de concretar el reconocimiento de dichos derechos.

Para ello, se retomó la teoría sociológica de Pierre Bourdieu (2001) que desarrolla el análisis de la realidad a través de construcciones conceptuales denominadas campos y entendidas “como un conjunto de relaciones o un sistema de posiciones sociales que se definen las unas en relación a las otras” (Bourdieu, 2001, pág. 201). La noción de *campo* que utiliza Bourdieu alude a un "espacio social específico" en el que las relaciones se definen de acuerdo a un tipo especial de poder o *capital*, detentado por los actores que entran en lucha o en competencia. (Bourdieu, 2001, pág. 201). El campo es: “un

---

<sup>10</sup> “la contrastación con la realidad (la verdad en lo referente al pasado y al presente y la utilidad en lo que hace al futuro) es lo propio del método “empírico”. Conocer los hechos o situaciones de hecho mediante una reconstrucción hipotética de la realidad es algo que está y siempre ha estado-aunque no se reconozca- en la mente del que planea crear, aplicar o criticar el derecho” (Anitua, 2006, pág. 303)

microcosmos autónomo al interior del macrocosmos social” (Bourdieu, 1999, pág. 10). De allí se deduce que pueden existir diversos tipos de campos por ejemplo, el campo religioso, el campo político o el campo jurídico, de acuerdo al tipo de capital que entre en disputa.

Cada tipo de capital (económico, social, cultural o simbólico) requiere para reproducirse un modo particular de relaciones, así como agentes o actores sociales con conocimientos determinados e instituciones específicas. Por ello los campos sociales tienen elementos constitutivos que los hacen un *sistema de diferencias* en relación a otros, los diversos conjuntos de campos constituyen un sistema social determinado.

Desde esta perspectiva teórica, el campo jurídico es un “universo social [...] en cuyo interior se produce y se ejerce la autoridad jurídica, forma por excelencia de la violencia simbólica legítima cuyo monopolio pertenece al Estado y que puede servirse del ejercicio de la fuerza física” (Bourdieu, 2001, pág. 167). Es en este campo donde la enunciación y el reconocimiento de los derechos y de los sujetos de derechos se produce, para ello, los hechos sociales transitan a través del campo jurídico donde tiene lugar un proceso de análisis realizado por actores como los jueces, que poseen la autoridad de definirlos dada su experticia, su formación y su oficio.

A través del proceso de nominación “el derecho consagra el orden establecido consagrando una visión de ese orden que es una visión de Estado, garantizada por el Estado”. (Bourdieu, 2001, pág. 201) y que es expresada a través del juez, quien emite el veredicto de los conflictos de la sociedad. Este proceso “representa la forma por excelencia de la palabra autorizada, palabra pública, oficial, que se enuncia en nombre de todos y en presencia de todos” (Bourdieu, 2001, pág. 201). Como los jueces y en general el campo

jurídico nominan el mundo social, es una forma de crearlo, de introducir derechos y sujetos de derechos. Lo anterior, no quiere decir que el cambio social se dé por decreto pues sería desconocer la importancia de diversos actores y dinámicas sociales que promueven la transformación, el reconocimiento y que impulsan qué hecho social debe ser analizado en el campo jurídico.

Posteriormente, los conflictos sociales revestidos del veredicto que les otorga el campo jurídico a través de la nominación de derechos y sujetos de derechos, transitan hacia el campo político para materializarse en prácticas institucionales, en políticas públicas que responden a un programa de gobierno específico. El campo político es otro microcosmos del sistema social, con agentes o actores definidos, como por ejemplo los partidos políticos, “el campo político descansa sobre una ruptura entre los profesionales y los profanos”. (Bourdieu, 1999, pág. 10). Estos agentes detentan un capital concreto, que en este caso es el poder político.

Dicho lo anterior, retomaremos el tema de investigación. Como se mencionó el término reparaciones, surge como respuesta a conflictos sociales que configuraron daños o crímenes sobre personas o grupos de personas a través del desplazamiento forzado. Como resultado del tránsito de dichos conflictos por el campo jurídico se nominó el derecho a la reparación y las víctimas como sujetos de derechos, pero la reparación es distinta en el campo jurídico y en el campo político, tal como diría De Greiff (2011):

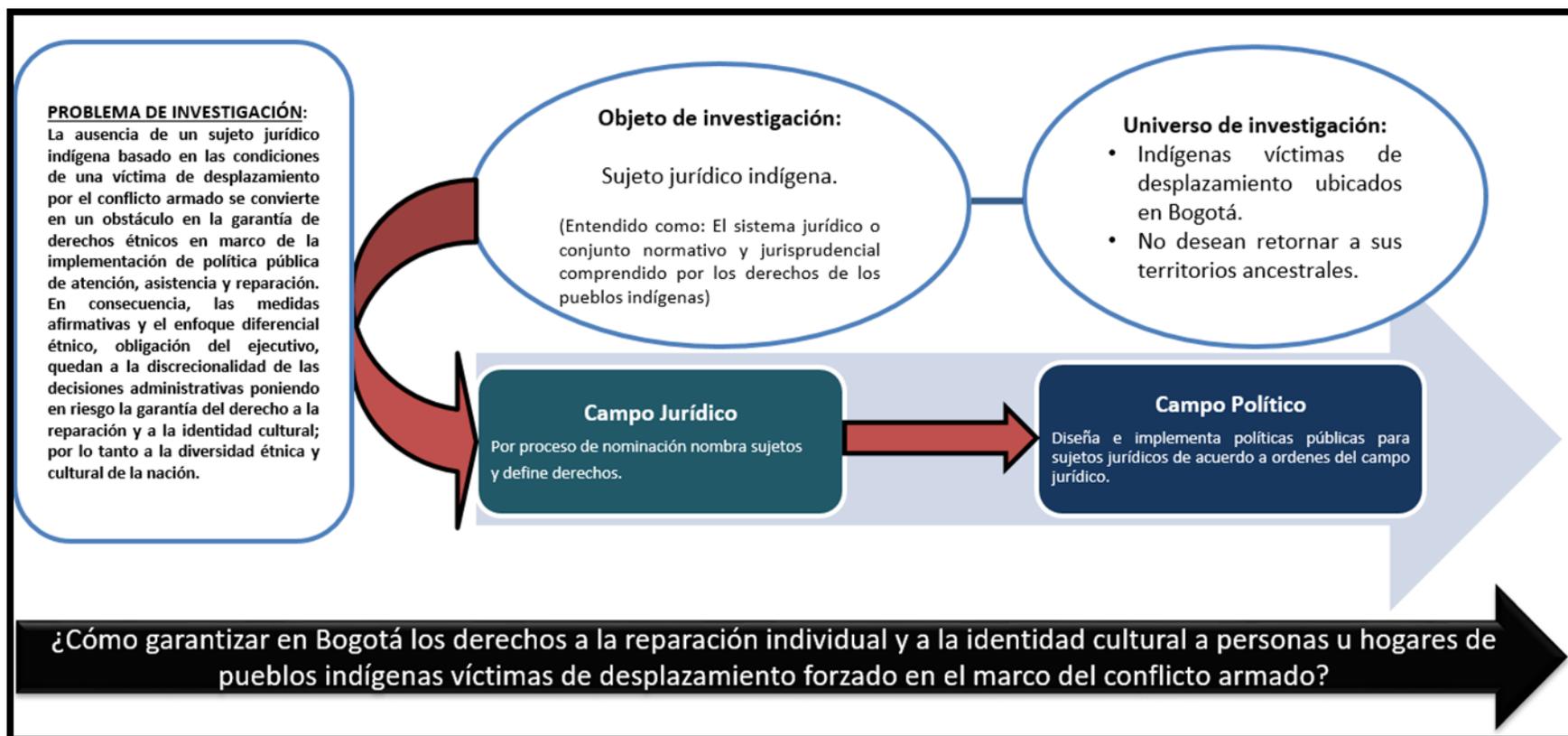
...hay dos contextos diferentes del término “reparaciones” (y que, dentro de cada uno de ellos, el término se utiliza de maneras diferentes.) El primer contexto es el jurídico, especialmente el contexto del derecho internacional

(...). El otro contexto en el que se usa habitualmente el término “reparaciones” es en el diseño de programas (esto es, conjuntos más o menos coordinados de medidas de reparación) de cobertura masiva. (...) Aquí el término “reparaciones” se refiere a los esfuerzos para ofrecer beneficios directamente a las víctimas de cierto tipo de crímenes. En este sentido, los programas de reparaciones no consideran la revelación de la verdad, la justicia penal o la reforma institucional, por ejemplo, como parte de sus reparaciones. (págs. 409-410)

Por tanto, los derechos y los sujetos de derechos son resultado de procesos específicos del campo jurídico pero la garantía de dichos derechos depende de prácticas y dinámicas que surten efecto en otros campos, como el campo político. En el caso del derecho a la reparación, y especialmente el derecho a la reparación administrativa, la garantía depende en mucho de los programas que se crean en el campo político, sobre todo porque son los que se diseñan para el conjunto de víctimas; es decir son masivos. Sin embargo, las características de estos programas estarán determinadas por la correlación de fuerzas políticas que se den en cada momento de la historia, pues cada gobierno determina sí materializa o no políticas públicas que concretan el reconocimiento del derecho a la reparación.

Para ilustrar los elementos expuestos hasta ahora, se presenta a continuación el diagrama analítico de este trabajo de investigación:

Gráfico 1 Diagrama analítico



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta que se implementó un estudio dogmático *lege lata*, para encontrar elementos que permitieran fortalecer la garantía del derecho a la reparación en conjunto con el derecho a la identidad cultural en Bogotá, se hizo necesario analizar los siguientes componentes:

- a. El desplazamiento forzado a pueblos indígenas como hecho social e histórico,
- b. El proceso de nominación del sujeto jurídico indígena y su derecho a la reparación en contextos urbanos.
- c. Las políticas públicas de los programas de reparaciones para pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado, y
- d. Presentar una propuesta interpretativa alternativa que promueva opciones para fortalecer la garantía de los derechos a la reparación individual y a la identidad cultural a personas u hogares de pueblos indígenas ubicados en Bogotá, producto del desplazamiento forzado.

De ahí se plantearon los siguientes *objetivos específicos*, que se desarrollarán en cada uno de los capítulos de este trabajo:

En el primer capítulo, se caracteriza el hecho social del desplazamiento forzado de pueblos indígenas, así como las dinámicas principales que se viven en Bogotá posteriores al desplazamiento. Para ello se inicia por el análisis del desplazamiento forzado como hecho social evidenciando las relaciones sociales, políticas y económicas, así como los contextos históricos que dieron paso a los sucesos del desplazamiento en país; además de caracterizó la población más afectada. Se tomaron principalmente fuentes secundarias para reunir datos

estadísticos que permitieron evidenciar las dinámicas más relevantes del desplazamiento de pueblos indígenas tales como años de mayor incidencia del hecho, lugares de recepción y expulsión, así como la caracterización sociodemográfica de la población afectada.

La descripción de los contextos históricos, indagó por el tiempo de larga duración<sup>11</sup>, donde se revisaron los elementos estructurales del Estado nación colombiano que propiciaron la conformación de las discriminaciones históricas hacia los pueblos indígenas y que se relacionaron posteriormente con la exacerbación de los impactos del desplazamiento; asimismo se estudió el tiempo de mediana duración o coyuntura, observando los diferentes periodos de desarrollo del desplazamiento forzado contemporáneo.

Adicionalmente, en el tiempo de corta duración, desde 1980 a 2016, periodo en el que se desarrolló el desplazamiento contemporáneo que se describirá más adelante, se observaron elementos coyunturales del desplazamiento forzado, fundamentalmente relacionados con el estado actual de la población víctima ubicada en Bogotá acompañados de datos estadísticos.

En el capítulo dos, se indaga por el proceso de nominación del sujeto jurídico indígena que además es víctima de desplazamiento forzado y se presenta el sistema normativo y jurisprudencial que lo compone; también se describe el problema de interpretación de los criterios objetivos y subjetivos que definen los pueblos indígenas y

---

<sup>11</sup> En términos del historiador francés Fernand Braudel, el tiempo de larga duración abarca la vida de varias generaciones y la concreción de estructuras sociales: “una estructura es indudablemente un ensamblaje, una arquitectura; pero, más aún, una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar. Ciertas estructuras están dotadas de tan larga vida que se convierten en elementos estables de una infinidad de generaciones” (Braudel, 1970, pág. 70), por su parte el tiempo de mediana duración o coyuntura abarca una generación “una decena de años, un cuarto de siglo y, en última instancia, el medio siglo” (Braudel, 1970, pág. 68).

cómo este se relaciona con los derechos de las víctimas indígenas en contexto de ciudad. Para ello se analiza el sujeto jurídico indígena en el nivel nacional e internacional desde el colonialismo hasta el multiculturalismo y los derechos reconocidos para esta población en cada periodo. Adicionalmente, se expone el desarrollo de los derechos de las víctimas de conflictos armados en general y en particular de las víctimas de desplazamiento forzado.

Se sistematizaron los desarrollos recientes en términos de normatividad, jurisprudencia y políticas públicas más relevantes para indígenas víctimas de desplazamiento. Estas fuentes secundarias se compilaron y se clasificaron en la escala nacional e internacional encontrando continuidades y vacíos jurídicos.

El tercer capítulo, evidencia las consecuencias de los problemas de la interpretación de la norma. Se analiza la relación entre sujeto jurídico indígena víctima de desplazamiento forzado y la respuesta estatal en Colombia a través de las políticas públicas para garantizar el derecho a la reparación integral en contextos de ciudad, se indaga por la producción de políticas públicas para la población víctimas de desplazamiento ubicada en Bogotá como universo de estudio de este trabajo. Para ello se compilaron documentos de políticas públicas, se analizaron, se clasificaron y se evaluaron<sup>12</sup>; también se realizaron cálculos de datos estadísticos encontrados en fuentes secundarias que posibilitaron analizar los resultados de la implementación del marco normativo objeto de análisis.

Finalmente, en las conclusiones se propone una interpretación alternativa de las normas que definen el sujeto jurídico indígena, que permite fortalecer la garantía de los

---

<sup>12</sup> La evaluación política pública es entendida como el ciclo de revisión que parte de la identificación de un problema que llega a ser programa o agenda de los poderes públicos y continua con la revisión de los efectos de la política en el problema inicial. Esta evaluación se desarrollará con mayor profundidad en el capítulo tres de esta investigación.

derechos a la reparación individual y a la identidad cultural para personas u hogares de pueblos indígenas ubicados en Bogotá, producto del desplazamiento forzado, también se exponen acciones concretas y cuáles serían los medios para lograr dicho cometido. Se presentan los elementos fundamentales de las políticas públicas que se consideran de gran relevancia para garantizar el derecho a la reparación de personas de pueblos indígenas víctimas de desplazamiento ubicadas en Bogotá; dichas propuestas parten del análisis de las relaciones entre los campos mencionados en la teoría de Pierre Bourdieu, el jurídico, desarrollado en el capítulo dos y el político, expuesto en el capítulo tres.

Como ya se ha mencionado, la sistematización normativa y el análisis de doctrina fueron técnicas transversales a todo el trabajo. Para dicho ejercicio se diseñaron *herramientas* que permitieran compilar los datos más importantes de la bibliografía a revisar y que había sido pre-establecida desde el anteproyecto, dichas herramientas se elaboraron en el programa Excel y permitieron relacionar cada cita, con categorías de análisis y éstas a su vez con los capítulos del trabajo como se evidencia en la imagen siguiente:

Imagen 1 Visualización de consulta de la tabla de citas por capítulo

| TÍTULO CAP                                                                                                                           |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           |                                                    |                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                          |                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 2. SUJETO JURÍDICO INDÍGENA Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL PARA PERSONAS INDÍGENAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO UBICADAS EN BOGOTÁ |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           |                                                    |                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                          |                            |
| OBJETIVO CAP                                                                                                                         | 2. Caracterizar el sujeto jurídico indígena de la política pública para personas víctimas del conflicto armado en Bogotá a partir de enero de 2012. |                                                                    |                                                                                           |                                                    |                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                          |                            |
| N.º T. CONTENID                                                                                                                      | PARTES (EN TABLA DE CONTENID)                                                                                                                       | SUBPARTES (DESARROLLAR EN ESCRITURA)                               | ITEMS A DESARROLLAR EN LA ESCRITURA                                                       | CATEGORÍA CITAS                                    | CITA                                                                                                                                                                              | FUENTE DE LA DEFINICIÓN                                                                                                                                  | CITA INCORPORA EN EL TEXTO |
| 2                                                                                                                                    | INTRODUCCIÓN DE CAPÍTULO                                                                                                                            | CAMPO JURÍDICO ¿A QUÉ HACE REFERENCIA EL SUJETO JURÍDICO INDÍGENA? | Marco teórico de la Bourdieu.(Por proceso de nominación nombra sujetos y define derechos) | SUJETO JURÍDICO INDÍGENA- CARACTERÍSTICAS COLOMBIA | "La familia indígena nace con el Estado y es parte integrante de su estructura... se constituye en un sujeto jurídico... y es reconocida como tal..."                             | Rey, Enzo Rey, Baldo Fari, Ricardo Rey, Polvo In...<br>Indígenas: Etnia y cultura. Bogotá: Etnia Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103. | NO                         |
|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           | ETAPAS DEL ANÁLISIS DEL CAMPO SOCIAL.              | "El análisis de este campo social... se realiza en tres etapas... que son: 1. el análisis de la estructura... 2. el análisis de la dinámica... 3. el análisis de la evolución..." | Enzo Rey, Baldo Fari, Ricardo Rey, Polvo In...<br>Indígenas: Etnia y cultura. Bogotá: Etnia Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103.      | SI                         |
|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           | ACCIÓN DE FORMALIZACIÓN                            | "Una acción de formalización... es aquella por la cual se reconoce... el derecho de una persona... a un bien..."                                                                  | Bogotá, Págs. 102, 103. Fuente: Enzo Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103.                                                             | SI                         |
|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           | DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO  | "DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO" es el estado de derecho... que se caracteriza... por..."                                                                      | Enzo Rey, Baldo Fari, Ricardo Rey, Polvo In...<br>Indígenas: Etnia y cultura. Bogotá: Etnia Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103.      | NO                         |
|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           | RATIO DECIDENDI.                                   | "RATIO DECIDENDI" es el fundamento... de una decisión... que se basa... en..."                                                                                                    | Enzo Rey, Baldo Fari, Ricardo Rey, Polvo In...<br>Indígenas: Etnia y cultura. Bogotá: Etnia Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103.      | NO                         |
|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           | DEBERES DEL ESTADO                                 | "Los deberes del estado... son aquellos... que le corresponden... al estado..."                                                                                                   | Enzo Rey, Baldo Fari, Ricardo Rey, Polvo In...<br>Indígenas: Etnia y cultura. Bogotá: Etnia Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103.      | NO                         |
|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           | FINES DEL ESTADO                                   | "FINES DEL ESTADO" es el propósito... que persigue... el estado..."                                                                                                               | Enzo Rey, Baldo Fari, Ricardo Rey, Polvo In...<br>Indígenas: Etnia y cultura. Bogotá: Etnia Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103.      | NO                         |
|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           | ESTADO SOCIAL DE DERECHO                           | "ESTADO SOCIAL DE DERECHO" es el estado... que se caracteriza... por..."                                                                                                          | Enzo Rey, Baldo Fari, Ricardo Rey, Polvo In...<br>Indígenas: Etnia y cultura. Bogotá: Etnia Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103.      | NO                         |
|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                     |                                                                    |                                                                                           | DEBERES DEL ESTADO                                 | "DEBERES DEL ESTADO" son aquellos... que le corresponden... al estado..."                                                                                                         | Enzo Rey, Baldo Fari, Ricardo Rey, Polvo In...<br>Indígenas: Etnia y cultura. Bogotá: Etnia Rey, S. de...<br>Bogotá, Ecuador: 2008. Págs. 102, 103.      | NO                         |

Fuente: Elaboración propia.

Otra herramienta de sistematización también elaborada en Excel, fue la Tabla de conceptos y fuentes de consulta, que permitió depositar información y posteriormente visibilizar con facilidad a través de filtros, distintas definiciones de un solo concepto así como la fuente de dicha definición. En esta tabla también se incorporaron listados de posibles fuentes de consulta que se iban encontrando en las lecturas y que tenían relación con los conceptos centrales de la investigación. A continuación, se presenta un ejemplo de consulta de la tabla en mención:

**Imagen 2 Visualización de tabla de fuentes de consulta**

| POSIBLES FUENTES DE CONSULTA |                                      |                                                                                     |                           |
|------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| FUENTE                       | TEMA                                 | LINK                                                                                | CITADO POR                |
| CECOIN                       | DATOS DE DESPLAZAMIENTO DE INDÍGENAS | <a href="http://ww2.observatorioetnico.org/">http://ww2.observatorioetnico.org/</a> | CRTE CONST. AUTO 004/2009 |

**Fuente:** Elaboración propia.

Adicionalmente, cuando se realizó la lectura de los hitos jurisprudenciales del tema como, por ejemplo, la sentencia T-025 de 2004 y su Auto de seguimiento 004 de 2009 se analizaron con mayor detalle utilizando como herramienta las fichas de análisis jurisprudencial (ver Anexo 1).

Finalmente, antes de dar paso al cuerpo del trabajo se mencionará una anécdota de la autora relacionada con la pregunta de investigación.

Un día me encontraba en una conversación con un colega y al comentar mi tema de investigación él mencionó algo que quedó rondando mi mente todo el tiempo del desarrollo del trabajo. Él me dijo: ¿si trabajas temas que ayuden a garantizar los derechos indígenas en ciudad no es también una manera de legitimar el despojo? Como mencioné estas palabras suscitaban siempre y hoy después de varias reflexiones sé que le diría a mi colega que defender la garantía de derechos étnicos en ciudad no excluye que a su vez se defiendan el

territorio que fue arrebatado en el marco del conflicto, pero no defender los derechos de reconocimiento en ciudad sí es una manera de perpetuar la exclusión y discriminación hacia los pueblos indígenas. Por otro lado, teniendo en cuenta que no todos los indígenas en ciudad han llegado por desplazamiento forzado y algunos que sí lo hicieron hoy ya han establecido sus vidas en la ciudad y desean permanecer allí; es necesario descolonizar la ciudad y transformar el imaginario que perpetúa la cultura e identidad indígena a unas zonas determinadas arrebatándoles el derecho a la transformación y al cambio.

## Capítulo 1. Desplazamiento forzado de indígenas hacia Bogotá

Las calles de las grandes ciudades de Colombia se han convertido en escenarios de encuentro de múltiples culturas que habitan lo largo y ancho de nuestro país, cada vez es más común ver población indígena que en otrora era asociada a áreas rurales muy alejadas. De acuerdo al Censo poblacional realizado en el año 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en adelante DANE, la población indígena en ciudad era de 298.275<sup>13</sup> que representa el 21% de un total de población indígena a nivel nacional de 1.392.623<sup>14</sup> y el 0,71% del total de la población colombiana que corresponde a 41.468.384 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012, pág. 118). En comparación con los datos del Censo Nacional de Población y de Vivienda de 1993 del DANE, donde la población indígena en ciudad era de 60.188, lo que demuestra que en 12 años la presencia de indígenas en ciudad aumentó en 238.087 personas; es decir el 398%.

El desplazamiento forzado generado por el conflicto armado colombiano es una de las principales causas de la presencia de indígenas en ciudad pero no es la única. Encontramos que la expansión urbana ha asimilado progresivamente los territorios de comunidades indígenas pre-existentes, también se han dado patrones tradicionales de movilidad económica comercial y movilidad hacia las ciudades por razones familiares o de salud; pero la causa más relevante en las últimas décadas es el conflicto armado y en particular el desplazamiento forzado que sucede en el marco del conflicto. (Ministerio del

---

<sup>13</sup> De ellos, 15.017 personas se encuentran en Bogotá. es decir, el 5% del total ubicado en cabeceras municipales. (Ruiz, Lara, & Rey, 2016, pág. 8)

<sup>14</sup> La mayor concentración de dicha población se encuentra fundamentalmente en los departamentos del sur, el oriente y norte del país: “Vaupés (66,6 %), Guainía (64,9 %), La Guajira (44,9 %) y Amazonas (43,4 %), Cauca y Putumayo concentran el 21,5 % y el 20,9 % respectivamente, en tanto que San Andrés, Bolívar y Santander son los departamentos con menor población indígena (1 %)” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012, pág. 118)

Interior y de Justicia, 2014, pág. 148).

La historia de Colombia ha estado marcada por la exacerbación de los conflictos sociales generados fundamentalmente por la ausencia de estatutos claros sobre la propiedad de la tierra paralelo a procesos de apropiación territorial profundamente contradictorios (Fajardo, Mondragón, & Moreno, 1997 pág. 39). Como resultado, la estructura de la propiedad agraria se ha caracterizado, por la concentración de la tenencia de la tierra ligada como dicen Restrepo y Bernal (2014, pág. 66) a la ocupación del territorio desde una perspectiva productiva, concentrada en dinámicas económicas extractivas y gestionada a través de procesos de apropiación profundamente violentos.

A los territorios indígenas han llegado progresivamente oleadas migratorias de colonos, empresas petroleras y actores relacionados con la economía del narcotráfico, todos con intereses contrarios sobre un mismo espacio y sin normatividad ni presencia estatal consolidada para regular los diferentes usos del suelo. La presión demográfica, el desplazamiento forzado por la violencia, las bonanzas locales, la falta de reforma agraria y la abundancia de tierras sin ocupar; convirtieron la colonización<sup>15</sup> en una salida para un gran número de personas que ingresaron a regiones del país donde se encontraban los pueblos indígenas lo que llevó en principio a conflictos interétnicos e intraétnicos entre indígenas y campesinos.

Posteriormente, los espacios de colonización se convirtieron en el ámbito de la explotación petrolera, la producción de ganadería y la producción de cultivos de uso

---

<sup>15</sup> “El establecimiento relativamente reciente en un área de una población con un nuevo sistema de asentamiento. Esto quiere decir que no toda inmigración puede catalogarse como colonización, a no ser que establezca nuevos patrones culturales de poblamiento, es decir, diferentes relaciones con los ecosistemas y el ambiente, otras formas de producción y diferentes estructuras sociales” (Fajardo, Mondragon, & Moreno, 1997 pág. 77)

ilícitos, con altas rentabilidades para quienes la procesaban y comercializaban en el exterior, en tanto se profundizaba la pauperización de quienes producían la materia prima y aceleraban el deterioro del entorno en donde se realizaba la producción primaria. La carencia de reglas claras sobre la propiedad de la tierra y sus subsecuentes confrontaciones en las etapas mencionadas impulsaron el surgimiento de actores armados, con los que se complejizaron las dinámicas territoriales dando paso al conflicto armado<sup>16</sup>, que puso en el centro de la disputa muchos de los territorios de los pueblos indígenas y aceleró el desplazamiento forzado de dicha población como se verá más adelante.

El desplazamiento en Colombia, debe ser visto en dos dimensiones: por un lado, es un fenómeno social de larga duración, caracterizado por procesos de exclusión y despojo de amplios sectores de la población, entre ellos los pueblos indígenas, desde la época de la colonización e independencia. Por otro lado, como fenómeno reciente en la historia del país o de mediana duración, el desplazamiento contemporáneo<sup>17</sup> se presenta desde 1980 en el marco del conflicto armado colombiano que, de acuerdo al Centro Nacional de Memoria Histórica, en adelante CNMH (2015), inició desde 1948.

Teniendo en cuenta las dos dimensiones expuestas, en el siguiente apartado se abordará el desplazamiento de pueblos indígenas hacia Bogotá, desde la década de 1980 dado que con la inmersión de la economía del narcotráfico se agudizaron las dinámicas de la guerra y como consecuencia aumentó el desplazamiento forzado de los pueblos

---

<sup>16</sup> “la ausencia del Estado... pone de presente la existencia de un reordenamiento territorial de hecho, realizado por los factores de poder y que agudizan los conflictos armados existentes al producir enfrentamientos entre reordenadores territoriales diversos y contradictorios” (Fajardo, Mondragon, & Moreno, 1997, pág. 19)

<sup>17</sup> Los antecedentes del desplazamiento contemporáneo están compuestos por los siguientes periodos: 1 La Violencia 1948-1958; 2 Desplazamiento y lucha insurgente durante el Frente Nacional 1958-1974 y 3 Desplazamiento y la génesis del narcotráfico 1974-1979. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015)

indígenas. No obstante, aunque el foco de observación es sobre estas poblaciones será necesario tener en cuenta las características más importantes de las dinámicas generales del conflicto, pues “una comprensión adecuada de la guerra vivida por los indígenas en sus territorios, tiene como punto de partida entender el modo como evoluciona el conflicto, los intereses que se ponen en juego, los ordenamientos del territorio que determinan la acción de los actores armados” (Villa & Houghton, 2004).

### **El desplazamiento indígena hacia Bogotá en el marco del desplazamiento contemporáneo**

El desplazamiento contemporáneo surge después del Frente Nacional 1958-1974, donde liberales y conservadores se repartieron el poder y los sectores poblacionales que no tenían participación en este esquema de alternancia se unían alrededor de la propuesta de reforma agraria para democratizar el modelo de desarrollo del sector rural, además para revertir los procesos de usurpación de tierras que venían desarrollándose desde el periodo de La Violencia, desde 1948 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). No obstante, la respuesta del Estado fue la legitimación, el impulso de la usurpación y la confrontación militar, lo que generó el surgimiento y fortalecimiento de grupos guerrilleros.

Entre 1980 y 1988 desde el Estado se continuó la política de seguridad, como manifiestan Villa y Houghton, se dio tratamiento contrainsurgente a las luchas indígenas, especialmente con las masivas detenciones de líderes del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, legitimando la represión y la usurpación territorial y a su vez reprimiendo a los llamados “invasores”. Como respuesta la población indígena del Cauca estructuró su

propio grupo armado, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL<sup>18</sup>, en el que identificó una opción de autodefensa frente a la presión terrateniente, pero también frente al Ejército y ocasionalmente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo, en adelante FARC-EP. (Villa & Houghton, 2004, págs. 31-33). Posteriormente, en el inicio de la década de 1990 se dio paso a procesos de negociación con los grupos guerrilleros<sup>19</sup> sin conclusiones exitosas, pero teniendo como respuesta la unión entre militares y narcotraficantes buscando defender la institucionalidad a través del fortalecimiento del paramilitarismo.

El despojo de territorios continuó con el ingreso de la economía del narcotráfico que generó, por un lado, la alianza entre narcotraficantes y paramilitares desatando dinámicas contra la población civil con el objetivo de apropiarse de zonas estratégicas para dicha actividad. Por otro lado, el endurecimiento de las lógicas de acción de los grupos guerrilleros hacia campesinos y población étnica con el objetivo de no perder las zonas donde ya ejercían control, a través de acciones ofensivas para retener el avance del paramilitarismo en dichos lugares.

Se establecieron zonas<sup>20</sup> del país como corredores estratégicos para el narcotráfico, que en muchas ocasiones coincidieron con territorios indígenas, conllevando a acciones de control a través de asesinatos selectivos, masacres, desaparición forzada, la siembra de minas antipersonales y generando nuevas dinámicas de desplazamiento forzado. Por otro

---

<sup>18</sup> Este movimiento se desmovilizó en 1991 después del compromiso que permitió la desmovilización del M-19.

<sup>19</sup> Con las FARC-EP (en Caracas, Venezuela), con el M-19, el EPL, el ELN (en Tlaxcala, México), entre 1991 y 1992.

<sup>20</sup> “las alianzas entre narcotraficantes y paramilitares constituyeron un factor decisivo para consolidar corredores de droga en regiones como el Magdalena Medio, la Sierra Nevada de Santa Marta y el Urabá”. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 52)

lado, el escalonamiento del conflicto se dio como escenario propicio para la compra masiva de tierras a muy bajos costos por parte de narcotraficantes y esmeralderos y con ello la expansión de su poder en el país lo que posibilitó la inserción de capitales en el mercado de dichas zonas y el aumento del desplazamiento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Con la Carta Constitucional de 1991 se buscó la democratización del país y se auguraron soluciones para problemas de fondo como la participación política, el reconocimiento de poblaciones históricamente discriminadas y la democratización de la propiedad de la tierra; por ello “en los años siguientes los indígenas disminuyeron los actos de recuperación de tierras y pasan a desplegar su proyecto de ordenamiento territorial con base en el Artículo 286<sup>21</sup> de la nueva Constitución Política” (Villa & Houghton, 2004, pág. 35)

Sin embargo, la dinámica de la guerra se complejizó pues continuó la expansión del proyecto paramilitar pese a la declaratoria de su ilegalidad<sup>22</sup>. A tal punto que en 1997 se agrupó el proyecto nacional de las Autodefensas Unidas de Colombia, en adelante AUC<sup>23</sup>, las cuales se robustecieron gracias a que varias de las estructuras de las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada para la autodefensa agraria, Convivir a las que se les había sido retirada su licencia durante el gobierno de Samper se sumaron al proyecto paramilitar.

---

<sup>21</sup> “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991).

<sup>22</sup> La suspensión de legalidad a paramilitares se dio a través del Decreto 815 de 1989, Posteriormente, en 1993 con los Decretos Ley 535 de 1993 y 356 de 1994 se adoptaría el Estatuto de Vigilancia y Seguridad privada, el cual permitió crear servicios especiales, designados bajo el nombre de Convivir, a través de las que se insertó una nueva estrategia de lucha contrainsurgente privatizada que realizaban el trabajo que las fuerzas militares no podían desarrollar por las limitaciones de la ley.

<sup>23</sup> Conformadas por las organizaciones regionales: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, (ACCU), Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM) y las autodefensas de los Llanos Orientales.

Los grupos insurgentes también tuvieron una gran responsabilidad en el escalamiento de la guerra, después del fracaso de los diálogos de paz con el gobierno de Belisario Betancur, la estrategia de las FARC-EP paso de ser una estrategia insurreccional a una de guerra prolongada de tipo maoista<sup>24</sup>, en la “VIII Conferencia en abril de 1993, se evalúan positivamente los planes de copamiento de la Cordillera Oriental y se definen planes de expansión que modifican el carácter larvado de la guerra y la plantean como estrategia clara y viable de poder” (Villa & Houghton, 2004, pág. 37). Esta nueva dinámica de confrontación generó entre otras consecuencias, el desplazamiento forzado de comunidades indígenas como se mencionará más adelante.

En 1998 inició el proceso de negociación<sup>25</sup> con las FARC-EP durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango reconociendo el carácter político de dicha organización y estableciendo una zona desmilitarizada en la región de San Vicente del Caguán, en el departamento del Caquetá, desde donde se incrementaban las acciones de guerra dirigidas por la guerrilla. A este contexto se sumó la injerencia de la política antinarcóticos por parte de los Estados Unidos a través del Plan Colombia<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> “Estos conceptos son utilizados comúnmente en el análisis de la guerra de guerrillas, en donde en una especie de evolución un movimiento armado pasa de guerra de guerrillas a guerra de movimientos y por último a guerra de posiciones. La teoría Maoista daba a entender que esta evolución permitiría ir ganando la guerra en una situación prolongada y no una explosión revolucionaria de algunos días” (Ávila, 2016)

<sup>25</sup> Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 14 de octubre de 1998. Resolución No. 85. “Por la cual se declara la iniciación de un proceso de paz, se reconoce el carácter político de una organización armada y se señala una zona de distensión”.

<sup>26</sup> El Plan Colombia estuvo compuesto por dos grandes ejes: el antinarcóticos y el económico. El primero de ellos, era una reafirmación de la política contra las drogas desde los Estados Unidos, partiendo de un diagnóstico equivocado y amañado sobre la violencia y de la crisis de nuestro país, al asumir que el narcotráfico es la causa principal. El segundo, representó una condensación de los compromisos contraídos por el país con el Fondo Monetario Internacional, FMI en diciembre de 1999. La ejecución del plan comprendió cuatro componentes: asistencia y entrenamiento militar, ayuda para programas de erradicación y desarrollo alternativo, ayuda a la población desplazada, fortalecimiento institucional, de la justicia y derechos humanos (Asociación para la Promoción Social Alternativa y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, 2004)

Desde 1997 a 2004, se da una acelerada inclusión de los pueblos indígenas en la guerra y asimismo sucede con sus territorios. Si bien en 1996 solo 14 municipios de 9 departamentos registraron hechos de violencia política contra indígenas, en 1997 el número de municipios se dispara a 44, en 16 departamentos. Las disputas territoriales entre paramilitares y ejército contra las FARC-EP generan la arremetida frente a los pueblos indígenas, registrando la mayoría de los casos de desplazamiento masivo o colectivo forzado, afectando especialmente a los Embera Dóbida y los Embera Katío (Villa & Houghton, 2004, pág. 41). El conflicto armado se intensificó en 2005 producto de la entrada de nuevas acciones bélicas por parte de la guerrilla y se presentó el mayor impacto en los territorios indígenas (Andrade Casama, 2012).

Otro elemento que aceleró el desplazamiento forzado fue la puesta en marcha del Plan Patriota como versión colombiana de la lucha antiterrorista, pues en el marco de su implementación muchos campesinos e indígenas fueron señalados de estar vinculados a grupos guerrilleros y huyeron intentando salvaguardar sus vidas.

En síntesis, entre 1997 y 2004 el desplazamiento se convirtió en un crimen sistemático, en el norte del país fundamentalmente por los paramilitares que generaban desplazamientos a través de masacres y asesinatos selectivos a la población, pese al proceso de desmovilización suscrito el 15 de julio de 2003, en Santa Fe de Ralito donde los líderes paramilitares se comprometieron a desmovilizar a todos sus miembros de manera gradual; pero como menciona el Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP continuaron su proyecto de consolidación y ataque a la población civil, las estructuras de las AUC cambiaron de forma de operación siendo vigente su accionar hasta la actualidad (Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, 2017).

En el sur del país la guerrilla de las FARC-EP y el ELN generaron desplazamientos “a partir de atentados contra la infraestructura y bienes civiles, el uso de armas no convencionales como la siembra masiva e indiscriminada de minas antipersonal, los secuestros selectivos y masivos y el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 101). También se produjeron desplazamientos provocados por acciones de la fuerza pública que se hicieron pasar por paramilitares o que permitieron la acción de paramilitares, con la complicidad de funcionarios del Estado en el fenómeno de la parainstitucionalidad<sup>27</sup>, quienes propiciaron los desplazamientos o actuaron como beneficiarios de los mismos.

En el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se agudizaron las dinámicas del conflicto para garantizar la Seguridad Democrática<sup>28</sup>. En este contexto, se dio como consecuencia un nuevo éxodo de población civil a través del desplazamiento de grandes magnitudes gracias a las deficiencias del proceso de desmovilización paramilitar y la invisibilización del conflicto armado, con la declaratoria por un lado del fin del conflicto y, por otro lado, el anuncio del inicio de la etapa del posconflicto. La respuesta institucional

---

<sup>27</sup> “El 23 de julio de 2001, se reunieron en Santa Fe de Ralito, departamento de Córdoba, jefes de grupos paramilitares y más de cincuenta políticos de diferentes regiones del país –incluyendo senadores, representantes a la Cámara, concejales, alcaldes y gobernadores– para acordar un proyecto político común. Estas negociaciones concluyeron con el denominado Pacto de Ralito, el cual serviría de base para fortalecer y expandir el poder político del proyecto paramilitar a nivel nacional a través de la cooptación del Estado. En definitiva, el Pacto serviría como prueba incontrovertible de la llamada parapolítica o alianza de los líderes paramilitares de las AUC con dirigentes políticos regionales y funcionarios, ganaderos y terratenientes de Córdoba, Sucre, Bolívar y Magdalena” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, págs. 91-92)

<sup>28</sup> La seguridad democrática fue la política de gobierno de Álvaro Uribe Vélez desde 2002-2010, basada en el fortalecimiento de la seguridad del estado a través de: “1. Seguridad ciudadana. Busca recuperar la confianza en la democracia por medio del control social de la violencia. Se combatirá el crimen con las fuerzas armadas, y se organizará una red de cooperación con un millón de personas, quienes recibirán una gratificación por sus tareas de información. 2. Política de negociación. La solución del conflicto con los grupos alzados en armas puede ser negociada. En el caso del ELN, sin zona de despeje; con las FARC, si se suscribe el cese de hostilidades y la veeduría internacional y con las AUC, si se comprometen a no matar colombianos. Si los grupos no aceptan, las fuerzas armadas intervendrán. 3. Cooperación militar internacional. La presencia de tropas extranjeras y de cascos azules de la ONU servirán de apoyo a las fuerzas armadas para combatir a los grupos alzados y para frenar el secuestro, las masacres, el desplazamiento forzado y la toma de municipios. 4. Servicio militar. Cuando el Ejército tenga 100.000 soldados profesionales se eliminará el servicio militar obligatorio. A partir de esa cifra, el alistamiento se convertirá en un servicio docente, el cual exigirá de los planteles educativos la creación de plazas para los nuevos profesores, quienes recibirán una remuneración” (Libreros, 2002)

a la población en situación de desplazamiento fue la creación en 2005 de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional<sup>29</sup>.

En el segundo periodo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), se realizaron acciones importantes en relación a la población desplazada como, por ejemplo, a través del Decreto 1290 de 2008<sup>30</sup>, se puso en marcha el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Sin embargo, estos esfuerzos institucionales estuvieron marcados con resultados contradictorios, pues el año con mayor número de desplazamientos indígenas fue el 2005 con 17.130 personas desplazadas en el país (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017).

El escalamiento del desplazamiento forzado estuvo relacionado con las acciones de varios actores armados, tal como lo destaca el informe de la visita realizada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. James Anaya, que en 2009 expresó con extrema preocupación en la observación número 19 que “los grupos armados ilegales, principalmente las FARC-EP, que operan en muchas áreas pobladas por indígenas, parecen desconocer por completo los estándares de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Las FARC-EP y otros grupos armados ilegales son los principales responsables de asesinatos de personas indígenas, así como de otros graves crímenes, como el reclutamiento y la vinculación de niños y niñas indígenas, desplazamiento forzado, actos

---

<sup>29</sup> Presidencia de la República. Decreto 2467 de 2005. Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones. (10 de julio de 2005).

<sup>30</sup> Decreto 1290 de 2008. Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.

de violencia sexual y uso de minas antipersonal” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009, pág. 11)

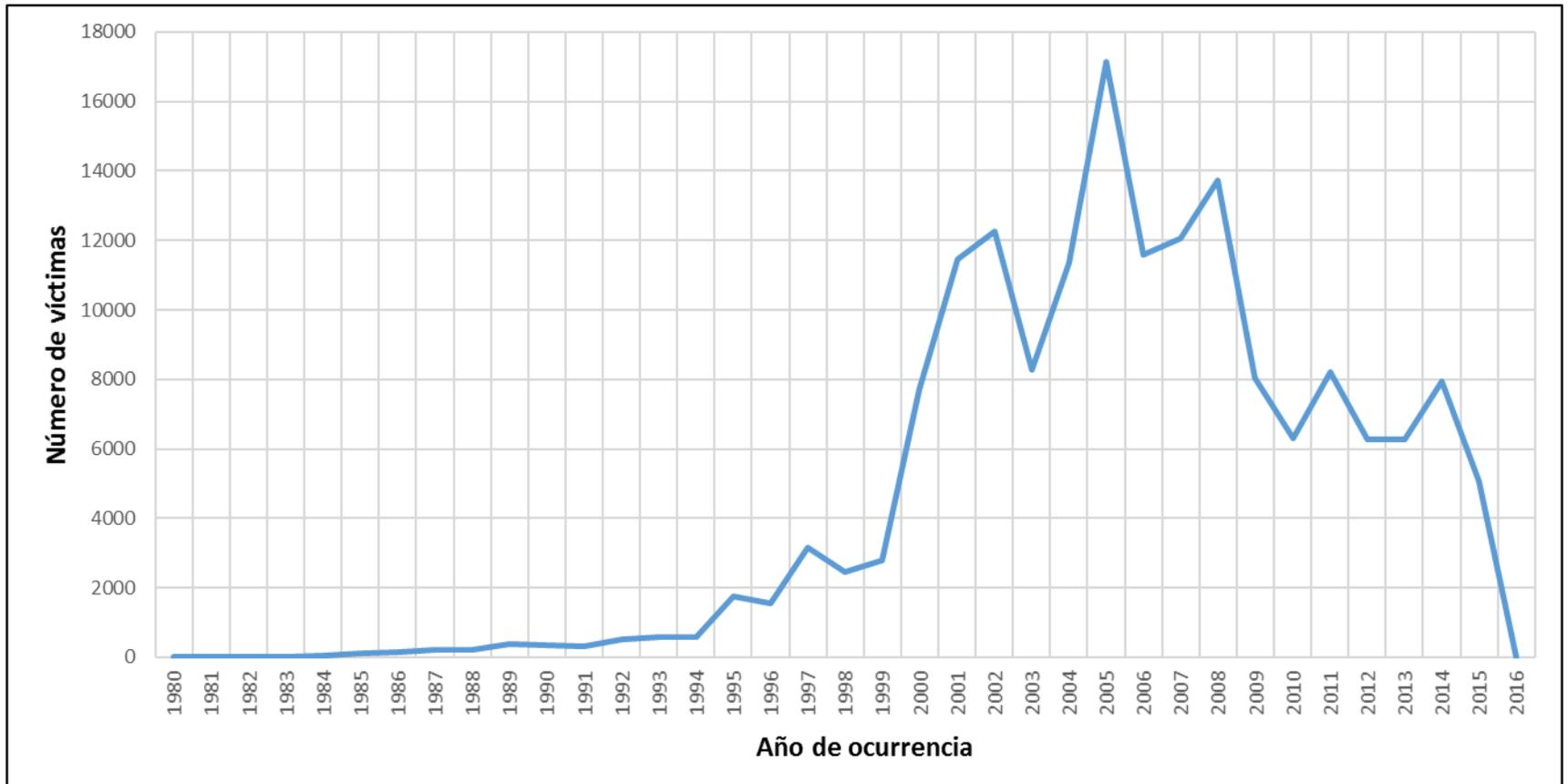
Ejemplo de lo expresado por el Relator Especial, es el caso del pueblo Embera, víctima de desplazamiento forzado porque “desde la década de 1980, el conflicto armado ingresó con la llegada del M19, el ELN y las FARC-EP a zonas de la cordillera occidental, posteriormente, desde el año 2000 como consecuencia de los enfrentamientos entre paramilitares, guerrilla y fuerza pública se instaurará en la zona un régimen de guerra que se tradujo en la expulsión forzada de cientos de familias Embera de los municipios de Bojayá, Carmen de Atrato, Riosucio, Lloró, Alto y Bajo Baudó (Chocó) y Puerto Rico, Mistrató y Quinchía (Risaralda)”. (Castillo Ardila & López Vega, 2011, pág. 1)

Por su parte en Bogotá, como municipio receptor, los datos oficiales reportan hechos de desplazamiento desde 1966, se observa que entre 1966 y 1999 los casos no superaban 100 personas desplazadas por año; cambiando notablemente la tendencia a partir del 2000 alcanzando hasta un pico de 784 personas indígenas desplazadas que llegaron a la ciudad el año 2007. En general, los periodos de gobierno de Uribe sobresalen negativamente en la historia del desplazamiento indígena, entre 2000 y 2008 sucedieron 105.579 hechos de desplazamiento, aproximadamente el 62%<sup>31</sup> del total del desplazamiento indígena registrado (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017), como lo evidencian los dos gráficos siguientes elaborados con datos del Registro Único de Víctimas con corte noviembre 2016:

---

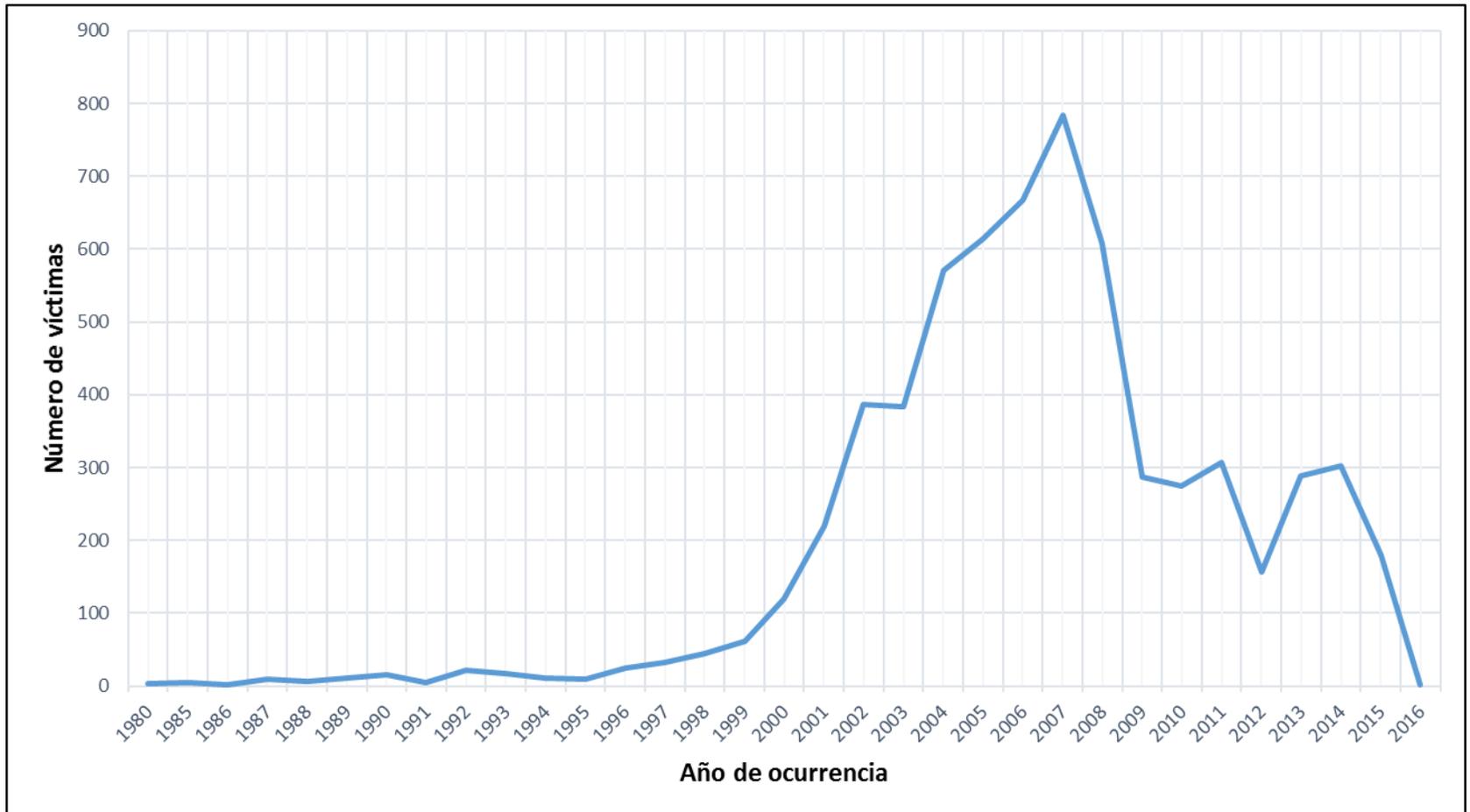
<sup>31</sup> Sin embargo, otras fuentes de consulta sobre el monitoreo de las cifras del desplazamiento indígena en Colombia, como el CODHES expresan que las cifras oficiales pueden tener un subregistro de hasta el 25%. (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes, 2014, pág. 14)

**Gráfico 2 Indígenas víctimas de desplazamiento por año de ocurrencia en Colombia 1980-2016**



**Fuente:** Elaboración propia. Datos del Registro Único de Víctimas. Corte noviembre 2016.

**Gráfico 3 Indígenas víctimas de desplazamiento por año de ocurrencia en Bogotá 1980-2016**



**Fuente:** Elaboración propia. Datos del Registro Único de Víctimas. Corte noviembre 2016

Dado el alcance del fenómeno del desplazamiento, en el año 2004, la Corte Constitucional profirió en la Sentencia T-025 el Estado de Cosas Inconstitucional, en adelante ECI<sup>32</sup> respecto a la situación de los derechos de la población internamente desplazada (Sentencia T-025, 2004). Adicionalmente, en el año 2003, mediante la sentencia T-268, el tribunal extendió el concepto de desplazamiento a aquellas movilizaciones forzadas intraurbanas.

La Corte Constitucional llamó la atención sobre la necesidad de ajustar las acciones institucionales y profirió Autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004<sup>33</sup>, dentro de los cuales estaba el Auto 004 de 2009 para la protección de derechos fundamentales de personas indígenas desplazadas. En dicho Auto, la Corte identificó cuatro tipos de dinámicas<sup>34</sup> principales en las cuales la confrontación se relaciona con los pueblos

---

<sup>32</sup> De acuerdo a la Corte Constitucional: “se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando “(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales” (Sentencia T-025, 2004, pág. 81)

<sup>33</sup> Algunos de ellos: Auto 251 de 2008 (Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado); Auto 006 de 2009 (Protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas con discapacidad) y Auto 092 de 2008 (Protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado); Auto 004 de 2009 (Protección de derechos fundamentales de personas indígenas desplazados por el conflicto) y Auto 005 de 2009 (Protección de derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado).

<sup>34</sup> Para comprender mejor las dinámicas mencionadas, se retoman a continuación algunos ejemplos dados por la Corte Constitucional para cada caso (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009): 1) Confrontaciones entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas o a sus miembros, pero afectándolos directamente; por ejemplo: incursiones y presencia de grupos armados ilegales en territorios indígenas, en ocasiones seguidas de una fuerte militarización del territorio por parte de la Fuerza Pública. Confrontaciones armadas, ocupación de lugares sagrados por los grupos armados ilegales y por unidades de la Fuerza Pública; instalación de bases militares en territorios indígenas sin consulta previa e instalación de minas antipersonal y abandono de municiones sin explotar (MAP/MUSE) en sus territorios.

2) Procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros individuales en el conflicto armado como por ejemplo: señalamientos: son señalados de ser colaboradores de grupos armados opuestos o de la fuerza pública. Estos señalamientos derivan en homicidios, desapariciones amenazas, “falsos positivos”. Homicidios selectivos de líderes, autoridades tradicionales y miembros prominentes de comunidades indígenas. Amenazas, hostigamientos y persecuciones a individuos, familias y comunidades, confinamientos de familias y comunidades. Control sobre el comportamiento y pautas culturales. Reclutamiento forzado de menores, jóvenes y miembros de la comunidad. Prostitución forzada, violencia sexual y enamoramientos de mujeres.

3) Procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan los territorios tradicionales y las culturas indígenas, por ejemplo: el despojo territorial por parte de actores con intereses económicos sobre tierras y recursos naturales en los territorios de comunidades indígenas, el desarrollo de actividades económicas ilícitas o lícitas en territorios indígenas, la fumigación de cultivos ilícitos sin los requisitos de consulta previa que afectan los cultivos de pancoger y de subsistencia de las comunidades.

indígenas del país: a. confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, b. procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, c. procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas, y d. procesos socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009). Pero así mismo destacó la Corte que dichas dinámicas afectan de manera diferenciada los territorios dependiendo del contexto geográfico, socioeconómico y cultural del cual se trate, por lo que se entrelazan de manera distinta sobre cada comunidad en particular.

Las consecuencias descritas y denunciadas por esta Corporación en el mencionado Auto, enunciaron que las elevadas cifras de expulsión revelaban una afectación desproporcionada y agravada del conflicto y, en particular del desplazamiento, hacia los pueblos indígenas poniendo en riesgo de exterminio físico y cultural por lo menos a treinta y cuatro etnias del país. Las dinámicas a través de las cuales se relacionan los pueblos indígenas con el conflicto generan impactos desproporcionados en los pueblos debido a los patrones estructurales preexistentes de pobreza extrema y abandono institucional. Adicionalmente, dichos impactos son diferentes en relación al resto de la población dado que se ejercen sobre los derechos individuales de las personas pertenecientes a las etnias afectadas, como sobre los derechos colectivos de cada pueblo indígena a la autonomía, a la identidad y al territorio (Auto 004, 2009).

---

4) Procesos socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra como por ejemplo; la pobreza y sus consecuencias, la inseguridad alimentaria y sus consecuencias, Las condiciones de salud se deterioran, la invisibilidad del panorama étnico del país y el debilitamiento étnico y social y aculturación prevaleciente que pone en riesgo la diversidad étnica y cultural del país.

El 20 de junio de 2010 fue elegido el presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), que desde el principio allanó caminos para reiniciar los procesos de paz en el país e impulsó un marco jurídico importante en relación al reconocimiento de los derechos de las víctimas<sup>35</sup>. En mayo de 2011 el presidente de la república reconoció la existencia del conflicto armado interno y se promulgó gracias a la movilización social de sectores que habían sufrido hechos victimizantes diversos, la Ley 1448 de 2011<sup>36</sup>, con el propósito de reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno. Esta ley reconoció el desplazamiento forzado como un hecho victimizante, adoptó la definición de víctima del desplazamiento, se creó la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y consolidó el RUV desde el cual podemos encontrar cinco años después de la ley, que el desplazamiento es el hecho que ha afectado en mayor proporción a los pueblos indígenas, tal como se observa en la tabla a continuación:

**Tabla 1 Hechos victimizantes y número de eventos en pueblos indígenas registrados en el RUV<sup>37</sup> hasta noviembre 2016**

| Hecho victimizante                                | N° eventos |
|---------------------------------------------------|------------|
| Desplazamiento                                    | 186.826    |
| Homicidio                                         | 8313       |
| Amenaza                                           | 6677       |
| Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos | 5898       |
| Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles             | 3936       |
| Desaparición forzada                              | 2032       |
| Delitos contra la libertad y la integridad sexual | 433        |
| Secuestro                                         | 401        |
| Minas antipersonal/Munición sin                   | 324        |

<sup>35</sup> Desde el inicio de su mandato proclamó la Ley 1424 de 2010, para que los ex paramilitares en limbo jurídico se les pudieran otorgar beneficios como la suspensión de la orden de captura o de la ejecución de la pena, sí se suscribían a un Acuerdo de contribución a la verdad histórica y la reparación.

<sup>36</sup> A partir de este marco normativo, se profirió el Decreto 4633 de 2011. “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.

<sup>37</sup> Registro Único de Víctimas en adelante RUV

|                                           |                |
|-------------------------------------------|----------------|
| explotar/Artefacto explosivo              |                |
| Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes | 188            |
| Tortura                                   | 175            |
| Abandono o Despojo Forzado de Tierras     | 39             |
| <b>Total</b>                              | <b>215.242</b> |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Registro Único de Víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017)

Como observamos el desplazamiento está seguido en número de eventos por el homicidio y la amenaza; lo que ratifica que la presión desde los actores armados hacia personas de las comunidades con roles significativos fue una estrategia central de despojo y éxodo hacia los pueblos indígenas. Esta estrategia generó que los desplazamientos indígenas a las ciudades se dieran fundamentalmente en la modalidad individual o gota a gota<sup>38</sup>, es decir por familias o pequeños grupos de ellas.

Esta modalidad de desplazamiento, prima en los pueblos indígenas que han llegado a las ciudades, en el caso de Bogotá de 6.279<sup>39</sup> indígenas víctimas de desplazamiento que habitaban el Distrito Capital hasta noviembre de 2016, 6.106 llegaron por desplazamiento individuales y 134 por desplazamientos masivos. El asentamiento en grupos pequeños no solo profundiza la ruptura del tejido social y organizativo de los pueblos indígenas, sino que se ha convertido en un obstáculo para la garantía del derecho a la reparación y a la identidad étnica en contexto de ciudad, como se profundizará más adelante.

<sup>38</sup> Dichos desplazamientos se realizan fundamentalmente en cuatro modalidades, “(a) desplazamiento masivo hacia las cabeceras municipales cercanas o hacia las ciudades; (b) desplazamiento progresivo –gota a gota- hacia las ciudades; (c) desplazamiento itinerante a otros sitios del territorio, otras comunidades u otros grupos étnicos y (d) desplazamiento desde territorios no constituidos en resguardos, hacia los resguardos” (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009, pág. 14).

<sup>39</sup> Registro Único de Víctimas. Corte noviembre 2016.

De acuerdo con los datos oficiales (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017) han sucedido 186.826 desplazamientos correspondientes a 143.949 indígenas<sup>40</sup>. A corte de 1 abril de 2017 el total de personas víctimas de desplazamiento forzado era de 7.159.144, lo que quiere decir que el 3 % del total de desplazamiento forzado corresponde a pueblos indígenas siendo una cifra bastante elevada pero no sorpresiva dada la centralidad de los territorios indígenas en el conflicto.

Este hecho también se ha evidenciado a través de las demandas de restitución de tierras<sup>41</sup> presentadas por grupos étnicos, que muestran que los territorios ancestrales de los pueblos indígenas han hecho parte de los intereses rentistas de las empresas criminales, de los grupos armados y de los actores relacionados con actividades económicas que favorecieron, propiciaron y patrocinaron el desplazamiento de manera sistemática. Así encontramos que los lugares de expulsión con mayor número de desplazamientos indígenas están relacionados con los que tienen mayor población indígena: Cauca, Putumayo, Nariño, César, La Guajira y Tolima (Ruiz, Lara, & Rey, 2016, pág. 63).

En relación a los lugares de recepción, de acuerdo a los datos proporcionados por la Unidad para las Víctimas, (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017) los municipios con mayor número de indígenas víctimas de desplazamiento son Bogotá, con 6.279 personas; Alto Baudó con 4.777, Inírida con 4.182, Toribio con 4.103 y

---

<sup>40</sup> El número de hechos de desplazamiento es mayor al número de personas dado que a algunas víctimas les ha ocurrido más de un hecho de desplazamiento.

<sup>41</sup> Hasta el año 2015 existían 14 demandas interpuestas y en proceso de formulación. Estas demandas dan cuenta de 3.912 familias indígenas desterradas de cerca de 117 mil hectáreas en los departamentos de Cesar, Chocó, La Guajira y Nariño<sup>41</sup>. Entre septiembre de 2014 y julio de 2017 se fallaron cinco sentencias de restitución para pueblos indígenas, que cobijan a los Emberá Katío del resguardo del Río Alto Andágueda (Chocó); los Emberá Dobida del resguardo Dogibi (Chocó); los Wayúu del resguardo Nuevo Espinal (La Guajira); los Yukpa del resguardo Menkue, Misaya y La Pista (Cesar) y los Yukpa del resguardo Iroka (Cesar)” (Verdadabierta.com., 2017)

los departamentos con mayor número de indígenas víctimas de desplazamiento con residencia actual son: Cauca, Nariño, Antioquia, Chocó y Cesar.

El 14 de junio de 2012 el Congreso de la República aprobó el Marco Jurídico para la Paz, por medio del cual se reformaron algunas disposiciones de la Constitución Política<sup>42</sup> para establecer instrumentos excepcionales de justicia transicional, tales reformas buscaban proporcionar las condiciones para la desmovilización de combatientes, pero sin conceder zonas desmilitarizadas, amnistías ni indultos; desarrollar los diálogos de paz por fuera de Colombia con participación de actores externos que los facilitaran y contar con el apoyo de la sociedad colombiana para implementar mecanismos de justicia transicional. Se inició nuevamente un proceso de diálogos de paz con las FARC-EP que se plasmó en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del 24 de noviembre de 2016, dentro del cual se destaca un capítulo étnico.

Por otro lado, en 2012 se reconocieron las Bacrim como un nuevo actor armado a través de las sentencias C-253/A de 2012 y C-781 de 2012 donde estableció la relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, favoreciendo la valoración de las víctimas de estos grupos porque a pesar de la desaparición formal de las AUC, en la

---

42 “El gobierno de Santos preparó el Marco Jurídico de la Paz compuesto principalmente por cuatro leyes y dos reformas constitucionales. Fue aprobado por el Congreso de la República el 14 de junio de 2012. Los puntos básicos son:

1) Ley de víctimas y restitución de tierras: es la primera que reconoce el conflicto armado, en el cual se otorga estatus político a las FARC-EP.

2) Ley de orden público, la misma de 1997 pero modificada y extendida hasta el 21 de noviembre de 2014, orientada a desarrollar mecanismos de justicia transicional.

3) Ley 1424 destinada a los combatientes desmovilizados, aprobada en 2010.

4) Ley de justicia y paz de 2005.

5) Reforma del fuero militar, vía reforma constitucional en la que los militares pueden ser juzgados por la justicia penal militar, salvo en casos de violación grave de derechos humanos.

6) Marco para justicia transicional, vía reforma constitucional, respecto a las condiciones jurídicas excepcionales para la reparación de víctimas. Este último punto ha recibido como críticas la existencia de discrepancias con el Estatuto de Roma” (Barcelona Centre for International Affairs, 2017)

práctica los grupos neoparamilitares continuaron actuando, produciendo nuevos desplazamientos y dificultando la viabilidad del retorno de las víctimas.

En conclusión, se evidencia que el fenómeno del desplazamiento ha sido una constante consecuencia de los procesos de exclusión de sectores poblacionales y de la agudización de los conflictos por el territorio y que pese a los avances en materia jurídica y jurisprudencial en relación a las víctimas, sigue siendo un fenómeno recurrente. Otra característica importante del desplazamiento en Colombia es el avance de escenarios de paz con los actores armados del conflicto sin que esto implique la identificación de los responsables y de los beneficiarios de ese crimen de guerra y de lesa humanidad.

Las secuelas que deja el desplazamiento forzado en la población son de múltiples dimensiones, se relacionan tanto con los lugares de expulsión y como con los de recepción, así como con los cambios en las redes de apoyo y las prácticas sociales; además de la transformación significativa en la percepción misma de la persona víctima. En los lugares de expulsión se da el incremento de fincas de monocultivo, dejando paisajes desolados en el campo de la producción campesina a menor escala; en las familias campesinas e indígenas se genera desestructuración generacional de sus modos de producción, prácticas tradicionales y ancestrales.

También se han generado daños individuales que buscan desestructurar las comunidades dada la magnitud de su impacto, con el desplazamiento constante de líderes y autoridades indígenas tanto políticas como tradicionales, dada la relevancia de su rol en el sistema cultural; por ello el desplazamiento es bastante nocivo para la preservación de las estructuras sociales y étnicas de sus respectivos pueblos.

Al ser desplazadas las personas con funciones y responsabilidades tan importantes como las autoridades indígenas, se afectan sistemas vitales para la sobrevivencia de los pueblos en sus territorios, así lo expresó la Corte Constitucional (Auto 004, 2009), mencionando que el desplazamiento, los bloqueos, confinamiento, amenazas y señalamientos impiden el acceso para prestación de servicios básicos como es el servicio de salud y también impiden la realización de prácticas medicinales propias; los procesos económicos conexos generan asimismo daño ambiental, disminuyendo la caza y la pesca y causando inseguridad alimentaria; pérdida de la posibilidad de auto sostenimiento con prácticas propias así como incremento de las muertes por desnutrición; los confinamientos y bloqueos generan la imposibilidad de movilizarse por el territorio, afectando el trabajo colectivo y las estructuras culturales que dependen de él.

Los impactos desproporcionados del conflicto en los pueblos indígenas se acentúan aún más en grupos poblacionales de especial protección como son las mujeres, los niños, las personas mayores y personas con discapacidad. La estructura poblacional de género y edad, de indígenas víctimas de desplazamiento forzado en Colombia evidencia que el 40% de la población son mujeres 57.339, el 34% hombres 48.392 y el 26% de la población 37.347, no tiene datos determinados<sup>43</sup> (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017)

Las mujeres indígenas reciben una triple afectación y discriminación por su condición de mujeres indígenas y de víctimas de desplazamiento. La Consultoría para los

---

<sup>43</sup> Esta situación se presenta debido a que los registros administrativos de los cuales toma la información la Red Nacional de Información no cuenta con los datos o éstos son contradictorios.

Derechos Humanos y el Desplazamiento, en adelante CODHES, señala algunas de las dinámicas de cambios más significativos para las mujeres:

“El cambio que experimentan a raíz del desplazamiento es muy significativo; debido a que generalmente, la movilidad que tuvieron en un pasado respondía a la movilidad de su padre o su esposo, su ambiente social se limitaba debido al desarrollo de las actividades del hogar y de producción en un mismo espacio, además de que su relación con las organizaciones y relaciones era mediatizada por los hombres... Esta situación ha determinado la formación de representaciones de sí mismas y sobre el entorno que entran en conflicto con las lógicas propias del eje urbano al momento de llegar a la ciudad. En este contexto se evidencian las complejas pérdidas culturales, afectivas, materiales y espaciales que han sufrido particularmente cuando intentan reafirmar simbólicamente y materialmente el rol materno que han cumplido dentro de la cultura, en tanto generadoras de vida y preservadoras de la estabilidad familiar”. (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, 2004, pág. 21)

De acuerdo a la Unidad para las Víctimas (2017), hay mayor número de mujeres indígenas víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá que hombres. Las mujeres son el 41%, 2.555 en relación a los hombres 2.242, el 36%, (el 23% de los registros no tiene datos de género). De estas mujeres se destaca que 1.076, el 42% está entre 28 y 60 años siendo las edades más productivas económicamente pero también las edades reproductivas y fértiles.

Este panorama cobra relevancia teniendo en cuenta que, como lo señalan algunos estudios, en ciudades como Bogotá el porcentaje de fecundidad disminuye, lo que quiere

decir que si las mujeres indígenas en edades reproductivas se encuentran en situación de desplazamiento en Bogotá es más probable que el tamaño de los hogares disminuya<sup>44</sup> en relación a los hogares en zonas rurales o municipios más pequeños y por lo tanto genere riesgos de disminución de los pueblos al lado de los cambios culturales propios que surgen en la ciudad. Los impactos del desplazamiento en las mujeres indígenas se acentúan cuando estos se dan hacia las ciudades como lo manifiesta la ONIC, en un informe presentado ante la Corte Constitucional:

“(…) el impacto cultural del desplazamiento sobre las mujeres indígenas tiene diversos componentes que vulneran en sí mismos y en su conjunto sus derechos fundamentales: “si [el desplazamiento] es a centros urbanos se complica un poco más ya que la mayoría de nuestras compañeras no saben muy bien el español, se asustan ante la inmensidad de la ciudad, el anonimato y la falta de solidaridad de sus habitantes, nos mata el recuerdo de nuestros montes y selvas y de sus sonidos. Nos enfrentamos a nuevos problemas para criar a nuestros hijos y relacionarnos con nuestros compañeros, por no ser la ciudad nuestro medio habitual. (...) A las mujeres indígenas nos toca pelear para que nos reconozcan como desplazadas, pelear para acceder a la salud y a la educación que no es propia, preparar alimentos con comida ajena a nuestra cultura y cuerpo; luchar para que nuestras familias no se desintegren y los hijos no pierdan nuestra cultura” (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009, pág. 17)

---

44 “en ciudades poblacionalmente grandes los comportamientos demográficos se han transformado mientras en municipios relativamente pequeños como en Caquetá, Putumayo y Cauca la alta fecundidad sigue siendo un factor relevante” (Ruiz, Lara, & Rey, 2016, pág. 52)

En el universo de la población indígena víctima de desplazamiento hay 23.137 registros de niños entre 6 y 12 años y 6.692 registros de primera infancia (de 0 a 5 años)<sup>45</sup>. En el caso de los niños, hay “dos factores que están en la base de este impacto diferenciado: la diferencia cultural abrupta entre lugares de expulsión y recepción, que incide de distintas maneras sobre sus familias y sobre ellos mismos y la pobreza generalizada preexistente de sus familias y comunidades, que se empeora con el desplazamiento y hace aún más amplia e inerme su exposición a riesgos y peligros prevenibles” (Sentencia T-025 Auto 251 de 2008, pág. 234).

Por otra parte, en las zonas de recepción de la población desplazada se da el crecimiento de asentamientos informales sin garantías para la población, sobre todo en las ciudades. Las personas desplazadas, llegan a una comunidad y a un entorno que no es el suyo y a menudo durante una temporalidad indeterminada, lo que los agobia y deteriora su capacidad proyectiva. Se enfrentan a profundos esquemas de discriminación e imaginarios adversos, reforzados por la visión del *desplazado* equivalente a la pérdida, a una persona desposeída de su historia y que carece de orientación para su acción.

Las dinámicas de integración en los lugares de llegada son diversas de acuerdo a cada contexto, dado el propósito de este trabajo nos concentraremos en las interacciones y relaciones que se dan en la ciudad de Bogotá que, como se ha mencionado en este trabajo, es el municipio receptor del país con mayor número de indígenas víctimas de desplazamiento.

---

<sup>45</sup> Datos tomados del Registro Único de Víctimas con corte a noviembre 2016.

## Dinámicas de integración en Bogotá

*“Estemos donde estemos, seguiremos siendo indígenas  
porque para nosotros los indígenas,  
nuestro territorio somos nosotros”.*

Mamá Dominga. Lideresa indígena Inga.

(Canal Capital, 2016)

La realidad citadina dibuja cotidianamente el arribo de pueblos indígenas que han llegado como consecuencia del desplazamiento forzado en el país. Del total de la población indígena en Bogotá en noviembre de 2016, 6.279 eran víctimas de desplazamiento (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017). Otras fuentes de información como por ejemplo, los cabildos<sup>46</sup> indígenas del Distrito otorgaron datos al Consejo Territorial de Planeación Distrital (2018) que señalan la presencia de 3.145 familias indígenas en condición de desplazamiento<sup>47</sup> en el año 2011, provenientes de 22 pueblos diferentes, como se muestra en la siguiente tabla:

---

<sup>46</sup> Decreto 2164 de 1995. Art 2. Cabildo Indígena. Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad (Decreto 2164 , 1995).

<sup>47</sup> Es necesario mencionar que en este trabajo se presentan fundamentalmente los datos relacionados con el desplazamiento de pueblos indígenas hacia Bogotá usando como fuente la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas por ser datos oficiales del gobierno colombiano, por la posibilidad de acceder a ellos por parte de la autora, por la completitud de los mismos y porque son datos más actualizados.

**Tabla 2 Número de familias en condición de desplazamiento en Bogotá por pueblo indígena en 2011**

| <b>N</b>              | <b>Pueblo indígena</b> | <b>No. Familias en condición de desplazamiento</b> |
|-----------------------|------------------------|----------------------------------------------------|
| 1                     | Nasa                   | 537                                                |
| 2                     | Ambiká Pijao           | 406                                                |
| 3                     | Pastos                 | 310                                                |
| 4                     | Wayúu                  | 270                                                |
| 5                     | Misak                  | 247                                                |
| 6                     | Yanakonas              | 187                                                |
| 7                     | Kamkuamo               | 170                                                |
| 8                     | Uitotos                | 150                                                |
| 9                     | Ingas                  | 148                                                |
| 10                    | Arhuaco                | 124                                                |
| 11                    | Embera                 | 120                                                |
| 12                    | Wounaan                | 114                                                |
| 13                    | Camentsa               | 70                                                 |
| 14                    | Awa                    | 68                                                 |
| 15                    | Eperara                | 41                                                 |
| 16                    | U'wa                   | 35                                                 |
| 17                    | Tubu                   | 30                                                 |
| 18                    | Siona                  | 30                                                 |
| 19                    | Zenú                   | 27                                                 |
| 20                    | Coreguaje              | 25                                                 |
| 21                    | Cubeo                  | 21                                                 |
| 22                    | Sicuaní                | 15                                                 |
| <b>Total familias</b> |                        | <b>3145</b>                                        |

**Fuente:** (Consejo Territorial de Planeación Distrital, 2018)

Los indígenas en situación de desplazamiento sufren doble vulnerabilidad, por la discriminación histórica hacia la población étnica y por su condición de desplazamiento; pero para los indígenas en ciudad la vulnerabilidad se acentúa o profundiza. Los pueblos indígenas que habitan en ciudad se enfrentan permanentemente al desconocimiento de sus derechos por parte de las instituciones y los habitantes de ciudad, hecho reconocido por el Ministerio del Interior (2014), que afirma que el desplazamiento hace a los indígenas en ciudad pobres entre los pobres, vulnerables dentro de los vulnerables, entre otras razones por la falta de políticas institucionales de reconocimiento y por la falta de tratamiento diferencial en la generación de oportunidades y atención de sus necesidades.

Hemos mencionado que la mayor proporción de indígenas víctimas de desplazamiento en Bogotá llegaron por desplazamientos individuales o gota a gota, situación que genera retos adicionales para la garantía del derecho a la reparación y a la identidad étnica en contexto de ciudad porque, como se desarrollará en este trabajo, gran parte de esta población no se vincula directamente a procesos de reparación colectiva étnica que es donde se establecen procesos de participación para la elaboración de medidas y, por lo tanto, donde más se tienen en cuenta las particularidades y las necesidades de los pueblos indígenas en los procesos de reparación.

La situación que vive esta población es muy compleja y abarca no sólo a la población víctima sino a los indígenas en contexto de ciudad en general sin distinción de las motivaciones de su migración por ejemplo, en el acceso a servicios públicos hay “ausencia de alcantarillado en aproximadamente la tercera parte de la población, seguido de la ausencia de acueducto y electricidad en 50.588 y 17.032 indígenas respectivamente. La mayor parte de indígenas no tienen servicio de gas ni de teléfono” (Ruiz, Lara, & Rey, 2016, pág. 58). Asimismo, es muy complejo el acceso al servicio de salud que excluye los conocimientos ancestrales de las comunidades rompiendo sistemas culturales de bienestar, pero a su vez implica el conocimiento de los procedimientos de afiliación, el uso fluido del lenguaje, el entendimiento del funcionamiento del sistema que puede resultar bastante engorroso.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre las complejas situaciones a las que se enfrentan los indígenas víctimas en contextos de ciudad, mencionó que esta población tiene:

“[...] por su falta de capacidades y competencias culturales para afrontar la vida urbana, condiciones extremas de miseria y desprotección, una mayor exposición a riesgos de todo tipo, que incluyen los peligros de ser víctimas de violencia sexual, de caer en redes de comercios ilícitos, de verse obligados a la mendicidad, de explotación y especialmente de discriminación (por intolerancia, racismo e ignorancia en los lugares de recepción). Además, el conflicto armado está presente en los lugares de llegada, o los persigue hasta allí, generando nuevos riesgos para su integridad individual y colectiva. La inseguridad en los lugares de recepción a su vez fuerza a retornos involuntarios y sin seguridad, o a redesplazamientos” (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009, pág. 15)

La presencia de indígenas en ciudad como consecuencia del conflicto armado es toda una conjunción de historia, transformación y reivindicación, en términos de la organización social y política, “en estos casos el abandono de sus territorios implica para estos grupos étnicos el rompimiento de la especial relación cultural que mantienen “territorio-identidad”, lo que conlleva a la afectación del tejido social y cultural de estas poblaciones” (Londoño Toro, 2004, pág. 361).

La llegada a Bogotá representa la pérdida de la fuente de subsistencia, a su vez dejar de ser poblaciones autosostenibles implica buscar cotidianamente los ingresos para proveer lo que en otrora otorgaba la relación con la tierra. Generalmente, la búsqueda económica para el pago de bienes y servicios implica vincularse a trabajos informales y la venta ambulante de artículos como artesanías. Así lo evidencia Torres (2013) en una entrevista realizada a una mujer indígena:

“[Me cuesta trabajo] todo el estilo de vida. Que todo acá es dinero: que usted tiene que pagar el agua, tiene que pagar la luz. Todo ese estilo de vida del dinero, de la parte económica a uno le da duro acá porque uno no está acostumbrado a manejar dinero, ni a pagar por el agua, ni a pagar por una luz, ni a pagar por una alimentación. Uno no está acostumbrado a eso y entonces uno tiene que como empezar a aprender de eso, aprender a manejar económicamente para aprender a vivir acá (empleada doméstica, cuatro meses de vivir en Bogotá y 26 años de edad)”. (Vélez Torres, 2013, pág. 168)

El lugar de alojamiento es otro elemento que determina dinámicas de integración de la población indígena desplazada en Bogotá. Encontramos que algunos indígenas llegan a los pagadarios, que son “(inquilinos en precarias condiciones de infraestructura e higiene) ubicados en las localidades de Santa Fe, Mártires y La Candelaria. En una habitación de 3x5 metros, con una nube de moscas, deben dormir siete personas. Vivir en esos lugares les ha ocasionado enfermedades respiratorias y gastrointestinales”. (Sánchez, 2017). Otros indígenas solicitan estar en los albergues que proporciona el Estado.

Sin embargo, una característica generalizada es que en su mayoría los pueblos indígenas víctimas de desplazamiento se ubican en barrios de tugurios. Esta ubicación espacial no es neutra, evidencia la marcada discriminación hacia la población víctima y con mayor énfasis hacia la población indígena víctima de desplazamiento, evidencia una mentalidad profundamente colonial desde los habitantes de la ciudad y las instituciones responsables de apoyar la población que llega por la violencia.

En las dinámicas de integración del indígena a la ciudad se le asocia a la ignorancia y la miseria, situación que se evidencia en el tipo de respuesta que se da por parte de

amplias esferas de la sociedad desde donde se responde en algunos casos con indiferencia, por ejemplo, el ciudadano que se cruza cotidianamente con ellos viéndolos en condiciones de mendicidad, y en otros con violencias institucionales, como se evidenciará más adelante.

Se desconoce la sabiduría profunda de los pueblos indígenas y la responsabilidad colectiva en su despojo y desplazamiento, desde la época de La Colonia fueron excluidos territorialmente y ubicados en zonas alejadas a las ciudades principales, ahora el modelo económico (mestizo) los ha dejado en gran parte sin territorio y llegan a las grandes ciudades donde continúan siendo ubicados en las zonas marginales.

Ya se ha mencionado que en el caso de las mujeres la situación de vulnerabilidad se acentúa. La mujer se vincula en muchos casos a trabajar como empleada doméstica, oficio que trae consigo el reto de adaptarse a prácticas de alimentación, aseo y cuidado desconocidas, bajo directrices dadas en castellano que en algunos casos es incomprensible. Paradójicamente la vinculación al cuidado de los hogares citadinos les aleja de los roles de cuidado de sus hogares; no sólo porque el tiempo y la distancia para ejercer el oficio hace se encuentren porcentualmente en mayor proporción alejadas de sus familias sino además porque carecen de los espacios donde se ejercían sus roles como por ejemplo la chagra:

“No tener una chagra representa un asunto que supera la limitación material de no poder cultivar ni procesar los alimentos, pues el significado que tiene para las mujeres este trabajo, como ejercicio del ser femenino (Román, 2005), se diluye en sus nuevas prácticas urbanas. Encuentran la economía supeditada a la consecución de un empleo, que es escaso, y al perder su lugar social (Portes, 2004) se ven

llevadas al confinamiento en sus hogares y a la marginación socioeconómica”

(Vélez Torres, 2013, pág. 168).

Como se expuso, la población indígena desplazada se aloja principalmente en pagadarios o en los albergues dispuestos por la administración distrital y por el gobierno nacional. La estadía en el albergue es “voluntaria”, sin embargo al ser casi la única alternativa frente al pagadario donde “sus hijos, sobre todos los más pequeños, crecerían al lado del ejercicio de la prostitución y el consumo de drogas” (Díaz Gómez, 2016, pág. 33) los indígenas se ven forzados a permanecer bajo fuertes dinámicas de control.

Tal como es expuesto en la etnografía elaborada por Díaz (2016) en los albergues y en particular el del barrio La Favorita, se ejercen prácticas de vigilancia sobre el uso del espacio que finalmente se convierten en una extensión de la política de resguardos, que es el encerramiento para la conservación de prácticas culturales (Díaz Gómez, 2016, pág. 29). En este lugar la Asociación Cristiana Nuevo Nacimiento, ejercía acciones como: las requisas, las restricciones de entrada y salida del alojamiento, el acompañamiento diario de un trabajador social, la definición de la minuta de la alimentación y los castigos.

Para la población indígena en este caso Embera, el apoyo a través del marco legal de la ley 1448 de 2011 ha generado algunas veces mayores costos que beneficios, porque las políticas públicas están diseñadas para la conservación de los imaginarios preconcebidos sobre el ser indígena, por ejemplo: la permanecía en los territorios ancestrales como condición para preservar su cultura, el uso del lenguaje y el porte del atuendo tradicional. Estos imaginarios aplazan el reto del reconocimiento de los derechos

de los grupos étnicos en la ciudad y se centran en políticas asistencialistas, como los albergues temporales.

Bajo esta misma lógica de conservación de imaginarios y de discriminación del derecho a la ciudad para los pueblos indígenas la Unidad para las Víctimas, dispuso como única posibilidad para los Emberas el retorno a sus territorios, proceso que debió ser aplazado en varias oportunidades por a las difíciles condiciones del conflicto en los departamentos de Chocó y Risaralda y por la indeterminación del espacio para realizar el retorno; una vez el proceso tuvo lugar generó nuevamente el desplazamiento de la población a Bogotá porque no existieron las condiciones para que los indígenas permanecieran allí.

Como se observa los indígenas que llegan por desplazamiento a Bogotá se ven envueltos en un círculo de discriminación y arbitrariedad. Llegan a la ciudad donde deben insertarse en cualquier tipo de actividad económica que les permita recibir por lo menos lo del pagadario. El hospedaje sí es pagadario es un lugar de insalubridad, hacinamiento, inseguridad, consumo de drogas, prostitución y pleitos; es tan complicada que los lleva a buscar la institucionalidad donde se encuentran con el control de la movilidad y la predefinición de su plan de vida bajo el imaginario de qué es ser indígena, que en el caso del pueblo Embera se consolidó alrededor de un plan de retorno. Estas decisiones institucionales han generado divisiones en los pueblos e incluso entre las familias porque no todos los Embera están de acuerdo con retornar, hay indígenas que quieren quedarse en Bogotá y vivir bajo condiciones dignas de vivienda, salud y educación, diferentes a las de los pagadarios.

Se esperaría que en el caso particular del pueblo Embera el círculo de discriminación y arbitrariedad terminara con la implementación del proceso de retorno al Alto Andágueda, ubicado en el municipio de Bagadó, departamento del Chocó, realizado finalmente el 10 de diciembre de 2014. Los resultados han llevado a los indígenas nuevamente a verse sometidos en la ciudad pero ahora con el agravante de no poder estar en el albergue, llegan a la ciudad para exigir condiciones dignas para permanecer en el Chocó y la superación de las situaciones estructurales que los llevó al desplazamiento inicial, es decir el respeto de sus derechos territoriales, el acceso a servicios como salud y educación y cese del conflicto en sus territorios.

Se ve en Bogotá, la espacialidad del Estado, la posibilidad del encuentro con las instituciones y por tanto de acceso a derechos básicos exigidos a través de derechos de petición, sin embargo, en esta tarea se enfrentan a la violencia burocrática, es decir:

“la violencia intrínseca a la dinámica que aparece únicamente en el encuentro cara a cara entre un funcionario público y una persona, y dentro de la cual coexisten una serie de prácticas como la arbitrariedad de los funcionarios, el uso y clasificación de documentos legales, las interminables filas, entre otros performances de las burocracias” (Díaz Gómez, 2016).

Esta violencia recobra rasgos físicos, pasa por el cuerpo cuando se recorren muchos kilómetros de viaje en condiciones precarias, se hacen filas, no se reciben respuestas de fondo y se aplazan reuniones, se exige conocer el lenguaje jurídico, se somete a las familias a permanecer periodos indefinidos en la ciudad para obtener una respuesta, se solicita ir de un lugar a otro para radicar peticiones, etc. Esta violencia se arraiga y se convierte en “miedo hecho cuerpo y memoria en los migrantes [lo que] dificulta, por ejemplo, su

vinculación con procesos de socialización, recreación, educación o movilización popular y colectiva en las ciudades. (Vélez Torres, 2013, pág. 170)

La cíclica violenta y discriminatoria en la que se ve inmerso un pueblo en situación de desplazamiento lleva a pensar en procesos de organización que posibiliten hacer eco más profundo en la sociedad para exigir sus derechos, por ejemplo, a través de cabildos, posicionamiento de indígenas en escenarios de acceso a derechos (gobiernos locales, hospitales, colegios) y la guardia indígena. Es por eso, que han optado por proponer el reconocimiento de los cabildos en ciudad, viendo cómo los pueblos que tienen registro de sus cabildos ante el Ministerio del Interior han encontrado es éstos una alternativa para tramitar sus derechos y un lugar común para la reconstrucción de su colectivo:

“El cabildo permite unificarnos como pueblos en la ciudad, fortalecer a los mayores para que nos enseñen los diferentes conocimientos y para adaptar espacios comerciales como el Centro, el barrio El Restrepo y Chapinero” Sergio Tuntakimba. Indígena Kichwa. (Canal Capital, 2016)

Con el cabildo “hemos logrado hacer respetar la medicina, nuestro traje tradicional, nuestros usos y costumbres, se han realizado acciones concretas por ejemplo relacionadas a la primera infancia”. Mamá Dominga. Lideresa indígena Inga. (Canal Capital, 2016)

Pese a las inmensas dificultades, los indígenas en ciudad han luchado por su reconocimiento, han trabajado por preservar su cultura y se han organizado para buscar la garantía de sus derechos por lo que han constituido cabildos en ciudad<sup>48</sup> que requieren del

---

<sup>48</sup> De acuerdo a la Propuesta de protocolo para el registro de cabildos indígenas en ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana de Colombia del Ministerio del Interior y de Justicia la definición de cabildos indígenas en contextos de ciudades, municipio, distrito y/o área metropolitana es: “es el cabildo indígena (...) Que ejerce autogobierno

registro por parte del Ministerio del Interior<sup>49</sup> para interlocutar como gobierno indígena y por lo tanto para gestionar sus derechos en ciudad.

En Bogotá hay 14 cabildos identificados, de ellos 5 están registrados ante el Ministerio del Interior: Muisca Bosa, Muisca Suba, Ambiká Pijao, Ingas y Kichwas; 9 están en proceso de registro. Los cabildos “buscan, en concertación con el gobierno distrital, el fortalecimiento organizativo, cultural y político. Además, de proyectar en conjunto planes de vida y las relaciones entre Estado y demás instituciones” (Secretaría Distrital de Integración Local, 2017). A continuación, se presentan los 14 cabildos identificados en Bogotá:

**Tabla 3 Cabildos indígenas identificados<sup>50</sup> en Bogotá**

| N | Cabildo                   | Departamento de procedencia |
|---|---------------------------|-----------------------------|
| 1 | Muisca Bosa <sup>51</sup> | Cundinamarca                |
| 2 | Muisca Suba <sup>52</sup> | Cundinamarca                |
| 3 | Ambiká Pijao              | Tolima                      |
| 4 | Kichwa <sup>53</sup>      | Ecuador                     |
| 5 | Ingas <sup>54</sup>       | Putumayo                    |
| 6 | Nasa                      | Cauca                       |

en contextos de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, cuya jurisdicción social y territorial en tanto ejerce autoridad sobre un conjunto de personas familias indígenas adscritas, y espacial o territorial en la medida que dispone lugares y áreas en las que la comunidad indígena desarrolla sus actividades”. (Ruiz, Lara, & Rey, 2016, pág. 161)

<sup>49</sup> La Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías, DAIRM tienen la responsabilidad de realizar dicho registro pues es la encargada de “Llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas y de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización”. (Decreto 2893, 2011).

<sup>50</sup> La identificación de los cabildos no es equivalente al registro del cabildo por parte del Ministerio del Interior de Colombia, como se explicará más adelante

<sup>51</sup> Registrado ante el Ministerio del interior en 2000 (Alianza entre pueblos, 2004, pág. 5)

<sup>52</sup> Registrado ante el Ministerio del interior en 1992 (Alianza entre pueblos, 2004, pág. 5)

<sup>53</sup> Registrado ante el Ministerio del interior en el 2004 (Alianza entre pueblos, 2004, pág. 7)

<sup>54</sup> Registrado ante el Ministerio del interior en el 1992 (Alianza entre pueblos, 2004, pág. 10)

|    |           |          |
|----|-----------|----------|
| 7  | Pastos    | Nariño   |
| 8  | Yanakonas | Cauca    |
| 9  | Misak     | Cauca    |
| 10 | Uitotos   | Amazonas |
| 11 | Wounaan   | Chocó    |
| 12 | Tubu      | Amazonas |
| 13 | Eperara   | Chocó    |
| 14 | Kamentsa  | Putumayo |

**Fuente:** (Secretaría Distrital de Integración Social, 2017)

Encontramos que los cabildos en Bogotá que cuentan con registro del Ministerio del Interior no tuvieron como principal causa de migración el desplazamiento forzado y además presentaron su solicitud de registro antes de 2013, año en que hubo un aumento acelerado del número de solicitudes<sup>55</sup> que obtuvieron respuesta negativa.

De los cabildos registrados en el Distrito capital, algunos son de presencia ancestral, como es el caso del pueblo Muisca que en la actualidad se encuentra asentado en las localidades de Bosa y Suba. Por otro lado, están los indígenas Kichwa de Ecuador que han migrado a Bogotá fundamentalmente por razones comerciales dado que es un pueblo de tejedores y comerciantes lo que les ha permitido integrarse a la vida urbana y aun así siguen conservando estrechas relaciones con sus comunidades de origen en Ecuador como se describe a continuación:

“La población urbanizada, al igual que aquella vinculada activamente al comercio internacional, mantiene en su mayoría estrechos nexos, reales y/o simbólicos con

---

<sup>55</sup> De acuerdo al diario El Espectador “en 2013, el Ministerio del Interior analizó 83 solicitudes para la “constitución de cabildos urbanos” en 20 departamentos del país. Diez comunidades indígenas de Bogotá se unieron a esta petición. Sin un reconocimiento oficial por parte del Estado, dicen, las etnias desaparecerán” (Valenzuela, 2014)

sus comunidades de origen. Cabe decir también que el pueblo Kichwa –Otavalo ha logrado construir dispositivos culturales para generar fronteras frente al mishu (no Kichwa)” (Alianza entre pueblos, 2004, pág. 6)

También encontramos el pueblo Inga que llegó a Bogotá en busca de acceso a servicios como la educación y en busca de oportunidades económicas. Son procedentes “del Cuzco, centro político-administrativo del Tawantisuyu, llegaron a lo que hoy es el Valle de Sibundoy en el departamento del Putumayo” (Alianza entre pueblos, 2004, pág. 8). Los Ingas del Valle de Sibundoy son un pueblo de médicos tradicionales cuya sabiduría les ha permitido generar dinámicas de integración en Bogotá e intercambio:

Proviene de un lugar que “geográfica y ecológicamente configura por excelencia una frontera de confluencia de saberes de distintas tradiciones del conocimiento tanto de Los Andes como de la Amazonía. [...] Este conocimiento profundo que los Inga poseen acerca de plantas, minerales y partes de animales y su relación con procesos medicinales y curativos les ha posibilitado consolidar alternativas de subsistencia diferentes a las actividades agropecuarias”. (Alianza entre pueblos, 2004, pág. 9).

Para los Ingas la medicina tradicional ha sido una manera de integración exitosa en los contextos urbanos, que además permite mantener relaciones estrechas con su territorio y comunidades ancestrales:

“La incursión exitosa de los Inga en los contextos urbanos, como quiera que está asociada a conocimientos y saberes que son inherentes a su patrimonio cultural e intelectual y a su identidad étnica, ha derivado en la necesaria visibilización de sus valores identitarios, así como en la elaboración de redes de curanderismo que los relaciona permanentemente con su territorio ancestral. De esta manera los Inga al

llegar a las ciudades no se vieron precisados a ocultar su identidad sino, antes por el contrario, a hacer ostentación de ella y, en esa medida, su relación real o simbólica con su territorio tradicional se convirtió en una clave para su desempeño adecuado como médico tradicional”. (Alianza entre pueblos, 2004, pág. 9).

Como se indicó, existen 9 procesos de solicitud de registro por parte del Ministerio del Interior que han sido rechazados y que en su mayoría han llegado a Bogotá consecuencia del desplazamiento forzado por lo que buscan en el registro una herramienta para exigir el reconocimiento de sus derechos en ciudad.

Algunos antecedentes que respaldan el registro de los cabildos se encuentran en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en adelante Corte IDH, que establece la importancia del reconocimiento jurídico para fijar el alcance y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas<sup>56</sup>, reconocer la personalidad jurídica es fundamental para velar por la garantía de los derechos de las víctimas, al no darse dicha condición el Estado debe aplicar el reconocimiento de responsabilidad por la inobservancia de los derechos de los pueblos indígenas por lo cual se ve obligado a garantizar las condiciones administrativas y jurídicas para acceder a estos derechos.

Los antecedentes jurisprudenciales del Sistema Interamericano también han sido explícitos en relación a que no se afecta el reconocimiento jurídico de los pueblos por el hecho de vivir fuera de su territorio y profundiza, asegurando que solamente el pueblo

---

<sup>56</sup> Así se evidencia en el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay: “El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica representa un parámetro para determinar si una persona es titular o no de los derechos de que se trate, y si los puede ejercer. La violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de esos derechos y contraer obligaciones, y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de los mismos por parte del Estado o de particulares” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, pág. 88)

puede definir sí algunas personas que se auto-identifican como parte de esa personería jurídica pueden afirmar ciertos derechos comunales, esta definición no corresponde ni al Estado ni a la Corte IDH<sup>57</sup>.

Otros antecedentes que sustentan los registros de cabildos en ciudad, se encuentran en la doctrina relacionada con procesos de concertación con pueblos indígenas en ciudad, por ejemplo, en el caso de Ecuador<sup>58</sup> se han desarrollado dos niveles de concertación en ciudad, tanto por indígenas que han asumido el poder local y desde allí han promovido iniciativas concertadas con los demás niveles de gobierno, “como otras experiencias interesantes de impulso a la democratización de escenarios locales, que no han surgido desde la gestión municipal sino más bien desde las organizaciones sociales” (Muñoz, 1999, pág. 47).

---

<sup>57</sup> Así se evidencia en el Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares: “164. El primer argumento del Estado se refiere a que la inclusión voluntaria de algunos miembros del pueblo Saramaka en la “sociedad moderna” ha afectado su distinción cultural, de modo que sería dificultoso definirlos como una personalidad legal. Es decir, el Estado cuestiona si se puede definir legalmente a los Saramaka de una forma que se tome en cuenta los distintos grados en que varios miembros auto-identificados del pueblo Saramaka se adhieren a las leyes, costumbres y economía tradicional del pueblo Saramaka, particularmente de aquellos que viven en Paramaribo o fuera del territorio reclamado por los Saramaka. En este sentido, la Corte ha declarado que el pueblo Saramaka puede definirse como un grupo tribal (supra párrs. 80-84) cuyos miembros gozan y ejercen ciertos derechos, como el derecho a la propiedad, en una manera colectiva distintiva (supra párrs. 87-96). El hecho que algunos miembros individuales del pueblo Saramaka vivan fuera del territorio tradicional Saramaka y en un modo que difiere de otros Saramakas que viven dentro del territorio tradicional y de conformidad con las costumbres Saramaka no afecta la distinción de este grupo tribal ni tampoco el uso y goce comunal de su propiedad. Asimismo, la cuestión de si algunos miembros auto-identificados del pueblo Saramaka pueden afirmar ciertos derechos comunales en nombre de la personalidad jurídica de dicho pueblo es una cuestión que debe resolver sólo el pueblo Saramaka de conformidad con sus propias costumbres, y no el Estado o esta Corte en el presente caso. Además, la falta de identificación individual respecto de las tradiciones y leyes Saramaka por parte de algunos miembros de la comunidad no puede utilizarse como un pretexto para denegar al pueblo Saramaka el derecho a la personalidad jurídica”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007)

<sup>58</sup> El Cotacachi, “el alcalde indígena Auki Tituaña ha favorecido la participación ciudadana sin discriminaciones de raza, clase, género o ideología. Mediante la convocatoria de varias asambleas cantonales y de diagnósticos zonales participativos, ha logrado elaborar un plan de desarrollo que busca recoger las demandas del conjunto de la población” (Muñoz, 1999, pág. 45).

“Destacan las iniciativas tomadas por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) para promover el desarrollo autogestionado de los territorios indígenas y buscar acuerdos con otros actores sociales (...) para discutir una propuesta concertada de desarrollo. El avance de la explotación petrolera y los impactos de la globalización mercantil son el escenario para este desafío organizativo”. (Muñoz, 1999, pág. 47)

De la recopilación de estos escenarios se puede extraer el alcance en la construcción de políticas sociales de manera concertada entre indígenas y la administración de turno, lo que muestra que es posible no solo el reconocimiento jurídico, sino la construcción conjunta de políticas de desarrollo, que para el caso presentado en este documento se requiere en el proceso de reparación a las víctimas indígenas de desplazamiento y como vemos esto es posible aplicando un enfoque diferencial basado en la interculturalidad:

“Al asumir el gobierno de espacios locales, los líderes indígenas son portadores del discurso del movimiento que se sintetiza en fomentar la interculturalidad. Una interculturalidad que para el Ecuarrunari significa: (...) ir encontrando soluciones imaginativas al cambio entre las relaciones entre grupos diferentes, desde una visión de respeto a la diferencia y la unidad en la diversidad. Es preciso entonces entender la gestión municipal y el desarrollo local, en el marco de una relación de respeto y dialogo entre grupos sociales y actores diferentes”. (Muñoz, 1999, pág. 44)

Sin embargo y pese a la importancia del registro de cabildos urbanos por la magnitud del desplazamiento indígena, además de los antecedentes en la región y los compromisos realizados desde el gobierno nacional en el marco de la consulta a los pueblos indígenas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad Para Todos, Más Empleo, Menos Pobreza, Más Seguridad” donde adquirió el compromiso de elaborar un protocolo específico para este tipo de organizaciones, además de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país donde se estableció el compromiso de realizar la “formulación e implementación concertada de la política pública de los derechos de poblaciones indígenas en contextos urbanos” (Departamento Nacional de Planeación, DNP., 2015, pág. 646).

A la fecha la propuesta de protocolo para el registro de cabildos indígenas en ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana de Colombia, elaborada en un proceso participativo a nivel nacional y acompañado por el Ministerio de Interior, no ha terminado el proceso de consulta previa en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas<sup>59</sup> en adelante MPC. Por un lado, porque entre los temas tratados entre el gobierno nacional y la MPC no se ha priorizado éste y por otro lado, porque no hay una posición unificada desde las organizaciones nacionales indígenas<sup>60</sup> y en general desde los pueblos, sobre el reconocimiento de los cabildos en ciudad; como se evidencio en el año 2016<sup>61</sup>.

No se puede desconocer que algunos sectores indígenas proponen centrarse en los procesos de retorno y en la recuperación de los territorios despojados, no obstante, hay que allanar los caminos propuestos por los habitantes de las ciudades quienes argumentan que no debería ser necesario el registro desde el Ministerio para poder ejercer los derechos de indígenas en ciudad, debería bastar con el auto reconocimiento, adicionalmente proponen que el proceso de consulta previa del mencionado protocolo se haga con las autoridades políticas y tradicionales que habitan los territorios de resguardos dado que son ellos las máximas autoridades (Congreso de la República de Colombia, 2016).

---

<sup>59</sup>Según el Decreto 1397 de 1996, artículo 11 la MPC tiene por objeto "concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen". (Decreto 1397, 1996)

<sup>60</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC, Confederación Indígena Tayrona, CIT; Autoridades Indígenas de Colombia –AICO-, Autoridades Tradicionales Gobierno Mayor.

<sup>61</sup> El 7 de abril de 2016, en el Congreso de la República tuvo lugar la Audiencia Pública "Políticas de Reconocimiento: Indígenas en contextos de Ciudad" (Congreso de la República de Colombia, 2016) donde participaron representantes indígenas de todo el territorio nacional quienes señalaron los elementos expuestos.

En suma, los indígenas en contextos urbanos son hoy más que nunca una realidad latente, han llegado por desplazamiento forzado, viven en enormes condiciones de vulnerabilidad sobre todo en una ciudad como Bogotá, que por su dimensión y su dinámica complejiza los procesos de integración, sumado a que la mayoría han llegado de manera individual o familiar y que a 2018 no se han constituido sujetos de reparación colectiva étnica en la ciudad de Bogotá a través de los cuales podrían ejercer de manera conjunta procesos de participación. Por ello, la población desplazada ubicada en Bogotá en muchos casos vive con la expectativa de retornar en condiciones dignas a sus territorios, en otros casos y pese a la complejidad mencionada, los indígenas en ciudad han ideado maneras de establecer su cultura en los nuevos espacios donde reclaman el reconocimiento de una ciudadanía centrada en la diferencia.

## **Capítulo 2: Sujeto jurídico indígena víctima de desplazamiento forzado**

Los indígenas como sujeto jurídico para el reconocimiento de derechos étnicos han sido definidos desde el paradigma del multiculturalismo liberal, basado en características esencialistas de la identidad, como el vínculo con el territorio ancestral rural, el uso de la lengua nativa y la organización colectiva y comunitaria. Sin embargo, el conflicto armado colombiano ha generado el desplazamiento forzado de gran parte de esta población, en su mayoría hacia áreas urbanas, además ha desestructurado redes familiares y comunitarias de reproducción de prácticas culturales de los pueblos indígenas. En estos nuevos contextos algunas veces son inaplicables los criterios que definen el reconocimiento indígena y por lo tanto, la garantía de algunos los derechos.

Teniendo en cuenta este panorama, en el presente capítulo se expondrán en primer lugar, diversos momentos de la constitución del sujeto indígena de derechos en Colombia, resaltando como rasgo permanente el racismo y el colonialismo que se encuentran inmersos en las estructuras de la nación y que permean la pretensión de equidad del Estado incluso en el multiculturalismo. Una vez presentado el indígena como sujeto de derechos se abordará la exposición de los marcos nacional e internacional del sujeto jurídico indígena en la justicia transicional, destacando por un lado el derecho a la reparación que tienen las víctimas de violaciones a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la protección reforzada de los pueblos indígenas en el marco del conflicto armado. Finalmente, teniendo en cuenta que, tal como se mencionó con anterioridad uno de los hechos que más ha afectado a los pueblos indígenas es el desplazamiento forzado y que

muchas personas se desplazaron a las ciudades, se aborda el reconocimiento de derechos étnicos en las ciudades.

## **Construcción histórica del indígena como sujeto de derechos**

### **Aproximación general al multiculturalismo liberal**

Dado que el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas adquiere especial fuerza en el marco del multiculturalismo liberal se presenta a continuación una breve exposición sobre dicho concepto.

Existen varias aproximaciones para definir qué es el multiculturalismo, algunas hacen énfasis en que es una teoría, otras, en su carácter de ideología y/o paradigma que reconoce la coexistencia de diversos grupos étnicos en un mismo Estado-nación. Roberto Pineda define que el multiculturalismo “[e]n su expresión más radical, [...] es una política de la diferencia, una política del reconocimiento de la identidad, que puede incluso comprender grupos disimiles como las mujeres, los homosexuales, las minorías o grupos étnicos” (Pineda Camacho, 1997, pág. 108) Otras posturas son bastante adversas, como Camilo Borrero quien define el multiculturalismo como “una integración de culturas subordinadas a una cultura hegemónica o mayoritaria, que en cierto sentido las toleraría o apoyaría como una estrategia para mantener precisamente su control” (Borrero, 2009, pág. 67) evidenciando vacíos en la pretensión de equidad que presenta inicialmente el multiculturalismo.

De las disimiles definiciones subyace que explorar esta noción requiere, más allá de examinar la definición genérica, analizar su concreción a partir de contextos espacio-temporales específicos, observando sus “limitaciones y potencialidades, toda vez que su

precisión está atravesada por las tensiones y conflictos de cada cultura y país y por las diferentes perspectivas políticas e ideológicas” (Grueso, 2003, p.16).

Algunos autores como Grueso citando a Gerd Baumann señalan que “el enigma multicultural es americano en sus orígenes, pero los intentos más variados de afrontarlo los encontramos en Europa” (Grueso, 2003, p.17). En Norteamérica la lucha por los derechos civiles en la década de los años sesenta desencadenó la necesidad de establecer una democracia entre culturas, justificada por la historia racial de los Estados Unidos y el tratamiento racista contra la población afrodescendiente, así como el brutal exterminio de los pueblos indígenas y los tratos indignos hacia los trabajadores latinos. Este desarrollo en el panorama político estuvo acompañado por la academia a través de los estudios culturales, que emprendieron el análisis de grupos sociales y las formas de discriminación, entre las que se incluyen aquellas que se dan por la edad, el género y la preferencia sexual.

Por otro lado, el avance del multiculturalismo en Canadá, que estuvo asociado a la figura del federalismo, trató de dar respuesta a la convivencia de diversas culturas fundamentalmente en Quebec; para esto se desarrollaron dos posturas disímiles lideradas por Charles Taylor y Will Kymlicka:

Charles Taylor, quien tiende a identificar el multiculturalismo con la política del reconocimiento y Will Kymlicka, quien, desde una perspectiva liberal, ha tratado de responder a las demandas de las minorías nacionales y étnicas a través de una propuesta de ciudadanía multicultural. Mientras Taylor enfatiza más el problema de las actitudes y las relaciones entre culturas, moviéndose más en el plano de lo simbólico y de las

representaciones, Kymlicka tiende a ubicarse en el territorio y desde allí los derechos de los nativos, de las minorías que se mueven por todo el territorio y de la cultura que para unas representa la tierra y para otras los hábitos, la cocina y la memoria (Grueso, 2013, pág. 19)

En América Latina, el multiculturalismo se ha ocupado de la dinámica de los encuentros en el proceso de colonización y sus respectivas consecuencias tanto de integración como de separación de culturas. Como se ha manifestado anteriormente, éste adquiere particularidades de acuerdo a la historia de cada país; así por ejemplo en Perú, Ecuador, Guatemala y México el tema central es el indígena; en otros países, como Cuba y Brasil, se concentran en las identidades negras y la herencia afro; en Colombia, con la constitución de 1991 se logró poner acento a las demandas históricas de los tres grupos étnicos, los pueblos indígenas, el pueblo Rrom o gitano y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; a través del lenguaje del derecho.

En síntesis, el multiculturalismo como reacción y respuesta a la definición de Estados monoculturales, guiados por valores hegemónicos con pretensión de universalidad, como la ciudadanía liberal, se diferencia, como denomina Boaventura de Sousa (Santos, 2002), del pluralismo liberal que reconoce la existencia de modelos de vida y de valores diferentes donde el individuo es libre de escoger lo que desee sin entrar en la esfera pública. Al poner el acento en la historicidad y el carácter público de la cultura, el multiculturalismo se convierte en una herramienta fundamental para superar estructuras discriminatorias que posibilitan violencias diferenciadas y

desproporcionadas hacia los grupos étnicos en el marco de conflictos armados como el colombiano.

**Los pueblos indígenas: del racismo<sup>62</sup> y el colonialismo<sup>63</sup> al multiculturalismo y la protección especial en Colombia.**

El colonialismo y el racismo han sido estructurantes en la constitución de Colombia como nación, por lo tanto, el reconocimiento a la especial protección de los grupos étnicos y su materialización en políticas de la diferencia, como una expresión del multiculturalismo, es relativamente reciente. Roberto Pineda (1997) retoma la tipología elaborada por John Rex para analizar el desarrollo del multiculturalismo colombiano y expresa que el tipo que se instauró con los reconocimientos constitucionales es el de una sociedad que permite la diversidad y los derechos diferenciales para grupos en el dominio público y que también alienta e insiste en la diversidad de las prácticas culturales de los diferentes grupos. Según el autor, este modelo es común a todas las formas de colonialismo, pero no desafía la idea de la construcción de una nación colombiana ni tampoco la de la construcción de una democracia liberal.

En Colombia, el avance de este reconocimiento en el dominio público ha acaecido a través de procesos profundamente violentos, donde la transformación tanto en la nominación de los sujetos étnicos a través de la historia, como en la adjudicación de sus derechos no ha sido resultado de la voluntad de las instituciones jurídicas; por el

---

<sup>62</sup> Según Herreño (2002, p. 2) racismo es “toda practica social y decisión política que, por consideraciones de raza, tiende a la subordinación de un grupo humano, manteniendo el control sobre él, bien de manera directa e individual (racismo abierto) o a través de mecanismos institucionales generales, limitantes de los derechos de los ciudadanos (racismo encubierto)”

<sup>63</sup> La “la dificultad de reconocer y valorar la diversidad intercultural tiene un nombre viejo, pero igualmente valido: se llama colonialismo. El colonialismo es todo sistema de naturalización de las relaciones de dominación y de subordinación basadas en diferencias étnicas o raciales. El estado moderno es mono cultural y es colonial en ese sentido, porque sus instituciones siempre han vivido a partir de una norma, que es una norma eurocéntrica que no celebra sino, al contrario, oculta la diversidad” (Santos, 2002, pág. 6)

contrario, en dichos cambios la organización y resistencia de los pueblos indígenas ha sido de central importancia.

Los pueblos indígenas desde el proceso de colonización han sido sometidos a la destrucción de su cultura, a la esclavitud y al exterminio físico y cultural. Es sabido que la llegada de los españoles a los territorios indígenas fue avasalladora, se legitimó el despojo de sus tierras, pero además se estableció un orden social, que ocultaba la violencia intrínseca del encuentro de los dos mundos, por medio de los estatutos de jerarquización. Rodríguez caracteriza este estatuto de la siguiente manera:

“La relación estructural de subordinación del indígena que nació a partir de allí tenía como eje un saber religioso meticulosamente construido a partir de una dialéctica de diferencias culturales y con base en un examen minucioso de la personalidad del indígena americano, su subjetivación como siervo natural o incapaz mental, como débil e inferior, como un eterno niño sin edad, que justificó la mayoría de las instituciones que moldearon las relaciones entre las comunidades autóctonas y los españoles”. (Rodríguez, 2015, pág. 26).

En el modelo legal del catolicismo de la colonia, el derecho cumplía el rol de llevar al indígena a la vida civilizada pues eran cristianos potenciales (Lemaitre, 2009, pág. 292); pero dicho proceso puso en riesgo el proyecto de la colonización. Es allí que surge el derecho indiano, como un compilado de leyes desde España para América, destacándose la institucionalización de dos figuras españolas como mecanismos de protección de los indígenas; el resguardo, como forma de propiedad de los territorios y el cabildo, como forma de gobierno.

Posteriormente, en el paso de la colonia a la república, el orden jerárquico fue matizado con la idea de igualdad y ciudadanía sin dejar el pensamiento racial; esto “implicó la construcción de una comunidad política en teoría igualitaria en el seno de una sociedad altamente jerarquizada. La noción de soberanía popular se basaba en el concepto de ciudadano, entendido como el individuo abstracto universal, libre e igual al resto”, (Sábato, 2001, citado en (Leal, 2010) que debía ser a su vez un ciudadano castellanizado.<sup>64</sup>

El nuevo orden social se caracterizó por pasar de la diferenciación y separación por desigualdades biológicas, que además estaban refrendadas legalmente, al mestizaje como característica de la república, donde la pretensión de igualdad se materializaba en el reconocimiento de derechos a los tres grupos poblacionales, así estos reconocimientos profundizaran la discriminación ocultándola en el lenguaje de la legalidad. Claudia Leal evidencia esta situación en el tipo de reconocimiento de derechos que se hacía a los diferentes grupos en los que se clasificaba la población en el sistema de castas del periodo final de la colonia:

“Cada uno de los tres grupos era concebido como separado de los otros por su origen y calidad, lo que se traducía tanto en consideraciones y tratos disímiles como en diferencias legales. Así solo los blancos podían utilizar el “don”, portar armas, acceder a cargos públicos e ingresar a la universidad. Los indios tenían derecho a tener tierras comunales y un cierto nivel de autonomía política a cambio de pagar un impuesto único, diferente a los demás impuestos coloniales; debía residir en un respectivo “pueblo de indios”, así que no tenían libertad de movimiento y, hasta

---

110) <sup>64</sup> Pineda Camacho afirma que “El virreinato de la Nueva granada se caracterizó por un mestizaje acelerado” (1997, pág.

mediados de siglo, estaban sujetos a trabajos forzados como la mita minera y urbana. Por otra parte, solo los africanos y sus descendientes podían ser esclavizados; además, tanto en condición libre como esclava, tenían prohibido andar de noche por las ciudades”. (Leal, 2010, pág. 392).

Un elemento fundamental del reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas en la República fue la Ley 89 de 1890, por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada. En esta Ley se desarrollan elementos centrales como lo describe Rodríguez:

“Con esta norma, se reconoció la particularidad del derecho y del gobierno indígena y se estableció la manera como debían ser gobernados los “salvajes” que fuesen reduciéndose a la vida civilizada. Además, se fijaron unos parámetros supuestamente para la defensa de los indígenas: estabilidad en cuanto a la propiedad de sus tierras, vida legal a los cabildos como entes relativamente autónomos representativos de las comunidades, etc.” (Rodríguez, 2015, pág. 29)

En el periodo del llamado multiculturalismo que va desde la Carta Constitucional de 1991 hasta la actualidad, Alfonso Peña, Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas; solicitaron que la constitución consagrara el carácter pluriétnico y multicultural de la nación y lograron el reconocimiento de la autonomía indígena y los derechos colectivos. Adicionalmente, el artículo 13<sup>65</sup> de la Constitución Política de 1991 reconoció la

---

<sup>65</sup> C.C Artículo 13. [...] El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

protección especial<sup>66</sup> para grupos étnicos, estableciendo derechos especiales para garantizar la igualdad real de la población en el Estado social y democrático de derecho.

Tal como se ha expuesto en este apartado el sujeto indígena de derechos es un constructo cognitivo histórico producto de las relaciones específicas de actores sociales y el marco normativo concreto. Por ello, el sujeto jurídico indígena se relaciona en cada etapa a una lectura específica que realizan los agentes jurídicos en términos de la teoría de Pierre Bourdieu, quienes atribuyen a la realidad social una construcción conceptual a la que a su vez se le nominan derechos específicos para hacer legítima una determinada visión, en la *acción de formalización* del campo jurídico, el derecho crea una *representación oficial* del mundo social que sea conforme a su visión del mundo y favorable a sus intereses [...] el derecho es un instrumento de normalización por excelencia (Bourdieu, 2001, pág. 216).

Dado que a través del derecho se ha constituido una narrativa oficial de la realidad desde el contexto colonialista y discriminatorio y su subsiguiente desarrollo hasta el multiculturalismo en la actualidad; los pueblos indígenas han identificado la necesidad de aprender a comunicarse a través del derecho, al ser un lenguaje propicio para expresar sus reivindicaciones, pues “en la cultura dominante, para que los pueblos indígenas sean inteligibles su discurso debe pasar por el tamiz de la ley; en la nación sólo el derecho ha brindado los medios de comprender a los indígenas parlantes: sólo cuando

---

<sup>66</sup> “Entre ellos se encuentran: [...] 3) en el grupo de las víctimas de violencia generalizada: los desplazados, torturados, secuestrados o desaparecidos, refugiados, exiliados y líderes políticos; 4) en el grupo de los sujetos tradicionalmente discriminados, por la etnia o raza: indígenas” (Grisales, 2015, pág. 2)

articulan su humanidad en términos de ser “sujeto de derechos”, son escuchados” (Lemaitre, 2009, pág. 286).

A partir de estos elementos, se da paso a una breve presentación sobre los derechos de los pueblos indígenas teniendo siempre como pregunta transversal qué referencias se realizan para los indígenas en contexto de ciudad. Posteriormente se abordará el derecho a la reparación para indígenas en dichos contextos.

### **Derechos de los pueblos indígenas. Centralidad en el vínculo territorial y colectivo.**

En este apartado se presentan de manera sucinta los aspectos más significativos del reconocimiento de derechos diferenciales, tanto en el marco normativo nacional como en el internacional, lo que quiere decir que, aunque se haga referencia a los derechos específicos relacionados al reconocimiento como indígenas no se deben dejar de lado los derechos fundamentales de la población colombiana en general.

Para iniciar esta presentación deben retomarse dentro de los aspectos más significativos de los marcos normativos el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas sin embargo es pertinente mencionar que la centralidad del vínculo territorial no se limita al reconocimiento jurídico<sup>67</sup> esta tiene una connotación mucho más amplia y profunda pues para los pueblos indígenas la relación con el territorio “no persigue fines de carácter mercantilista ni económico, sino una forma de vida de integralidad ser humano-cosmos” (Agredo Cardona, 2006), la relación con el territorio es la base de su cosmovisión, de su identidad y comprensión del mundo, así se evidencia en algunos

---

<sup>67</sup> Territorio Indígena: Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales. (Decreto 2164 , 1995)

documentos elaborados por los pueblos indígenas. Abadio Green Stocel, en un trabajo de recuperación de la historia del pueblo Kuna Tule, al retomar la definición de su identidad y la de su pueblo, evidencia que ésta se basa en la relación con la tierra:

“Comúnmente al pueblo Kuna Tule se le conoce como Kuna, pero indagando por el significado de la palabra *Kuna*, ésta se refiere a la superficie de la tierra, lo cual quiere decir que todos los humanos son kuna, porque todos somos habitantes de la tierra, mientras que la palabra *tule* significa “persona”, “soy yo”, identidad de un pueblo. Por eso se puede decir, *kuna tule*, persona tule, que habita en la superficie de la tierra”. (Green Stocel, 2007, pág. 228)

Otros textos que expresan la centralidad del vínculo territorial son los Planes de salvaguarda<sup>68</sup>, por ejemplo, el del Pueblo Cofán:

“el individuo no se entiende separado del cuerpo colectivo ni tiene sentido fuera de él, y el espacio físico no es un universo aparte del espacio social y cultural que construye el pueblo como colectivo humano. Al contrario: ambas dimensiones (lo humano y lo natural) se construyen en la interacción mutua y conforman el territorio, entendido como una unidad basada en un sistema de relaciones que reconocen el equilibrio como principio” (Ministerio del interior. República de Colombia., 2009, pág. 12)

Otro relato desde los pueblos indígenas sobre esta relación con el territorio puede verse en el plan de salvaguarda del Consejo Regional Indígena del Chocó, CRICH:

“el territorio Representa la Vida, es la madre naturaleza, es nuestra casa donde nos relacionamos armónicamente con todos los seres vivientes, con sus espíritus, y sus

---

<sup>68</sup> En el Auto 004 de 2009 la Corte Constitucional ordenó la elaboración de planes de salvaguarda para 34 pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de exterminio físico y cultural como consecuencia del conflicto armado.

energías, por ese conocimiento tradicional heredado de nuestros ancestros, depende de esa relación íntima con todo lo que nos rodea para seguir existiendo” (Ministerio del Interior. República de Colombia., 2012, pág. 3).

El vínculo territorial también es reconocido por instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas. Es así como la Organización Internacional del Trabajo en adelante OIT, expresó que “la mayoría de los pueblos indígenas tienen una relación especial con la tierra y los territorios que habitan. Son los lugares donde vivieron sus ancestros y donde se desarrollan su historia, conocimientos, prácticas de sustento y creencias. Para gran parte de los pueblos, el territorio tiene un significado sagrado o espiritual, que va mucho más allá del aspecto productivo y económico de la tierra”. (Organización Internacional del Trabajo, 2009, pág. 91).

Teniendo como punto de partida que la relación con el territorio para los pueblos indígenas trasciende el reconocimiento jurídico, se dará paso a la exposición de los marcos normativos nacional e internacional los cuales aplican para personas y pueblos que cumplen con los siguientes criterios, consagrados en el Convenio 169 de la OIT de 1989, además ratificado por Colombia en la Ley 21 de 1991:

“Artículo 1.

...(b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. (Organización Internacional del Trabajo, 1989).

En el marco internacional de derechos humanos encontramos como instrumentos de protección de derechos diferenciales para pueblos indígenas el ya mencionado Convenio 169 de la OIT, que además de definir los criterios de identificación para los pueblos indígenas consagró, entre otros, el derecho a la consulta previa en los artículos 6 y 15 que le exigen a los Estados que:

“consulten a los pueblos indígenas y garanticen su participación bien fundada cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, sobre todo en lo que respecta a la utilización, administración y conservación de recursos naturales en sus territorios. El artículo 6 establece el principio general de que las consultas deberán efectuarse de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias y con la finalidad de lograr el libre consentimiento”. (Organización Nacionba Indígena de Colombia, ONIC, 2008, pág. 17)

Para Rodríguez, de este convenio:

“surgen dos grandes conjuntos de responsabilidades para los Estados: el primero, referido a las medidas que estos deben impulsar para obtener los fines propios del instrumento en los aspectos que son su objeto; el segundo, a la manera como deben adoptarse y ponerse en ejecución esas medidas y que tienen como elementos centrales la participación y el respeto por la diversidad y la autonomía” (Rodríguez, 2015, pág. 43).

En general, el instrumento reconoce que los pueblos indígenas no tienen siempre la garantía de derechos en igual medida al resto de la población y recoge un cuerpo de derechos específicos, ratificados posteriormente por Colombia a través de la Ley 21 de 1991 dentro de los cuales la ONIC destaca los siguientes:

“El Convenio protege la integridad económica, social y cultural de los pueblos indígenas (arts. 2, 4 y 5) y reclama el respeto a la autonomía de estos pueblos y a su derecho a ejercer el control sobre su propio proceso de desarrollo, incluido el derecho a ser consultados de manera adecuada acerca de todas las medidas legales y administrativas que puedan afectarles (arts. 6, 7 y 15). Asimismo, el Convenio reconoce la especial naturaleza de la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios, en particular los aspectos colectivos de esa relación (art. 13). El artículo 14 reconoce a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y los Gobiernos tienen el deber de garantizar de manera efectiva este derecho mediante la delimitación y la titularidad de las tierras. Este derecho no se limita a las tierras que estén permanente y exclusivamente ocupadas por los pueblos indígenas, sino que incluye territorios a los que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Algo realmente importante para los pueblos nómadas cuya actividad económica, social y cultural depende del acceso a grandes superficies de tierra. El artículo 15 establece que los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente y que estos derechos comprenden el de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. En aquellos casos en los que el Estado disponga de la propiedad legal de recursos del subsuelo, como ocurre en Colombia, los Gobiernos tienen el

deber de consultar a los pueblos indígenas con el fin de determinar si la prospección o explotación de dichos recursos podría perjudicarles y en qué medida” (Organización Nacionba Indígena de Colombia, ONIC, 2008, pág. 8).

Como se observa el Convenio 169 siendo uno de los instrumentos más importantes relacionado con los derechos de los pueblos indígenas introduce el criterio del vínculo territorial ancestral como fundamental para la identificación de personas de pueblos indígenas y por ende la nominación de derechos étnicos. Por otra parte, dichos derechos también están enunciados en su mayoría hacia la preservación de la relación de las prácticas y relaciones construidas en territorios habitados ancestralmente, lo que es una ganancia de las luchas de los pueblos indígenas. Sin embargo, sin desconocer la centralidad del vínculo territorial, la movilidad voluntaria o no, de las poblaciones en los contextos contemporáneos exigen una mira dinámica sobre las culturas indígenas que han tenido que cambiar de lugares de habitación sin que implique pérdida de identidad; así lo ha señalado la Corte Constitucional de Colombia, de otro modo “se trata de una visión de la identidad indígena fundamentada en el horizonte territorial, que formula de fondo una representación de la cultura estática y auto-contenida, la cual no logra explicar adecuadamente el movimiento e intercambio continuo de las sociedades contemporáneas” (Sentencia T-113 , 2009, pág. 35).

Otro instrumento internacional de gran importancia es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, ratificada por Colombia a través de la Ley 1482 de 2011. Ésta compromete a los Estados parte a no incurrir en prácticas de discriminación racial, define este tipo de discriminación, elemento de vital importancia dado que este hecho se ha convertido en una

característica de la violencia estructural hacia los pueblos indígenas y señala la responsabilidad de los Estados miembros a promulgar medidas de protección en condiciones de igualdad, como se expone en el artículo 2:

“Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. (Asamblea General de Naciones Unidas, 1965)

En el cuerpo internacional de instrumentos también encontramos el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966 y que fueron ratificados por Colombia a través de la Ley 74 de 1968. De este último se destaca “el derecho a tener una vida cultural propia por parte de los grupos étnicos que habitan en los diferentes Estados parte del Pacto” (Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Violencia, 2011, pág. 45).

Posteriormente se emitió el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 del que hacen parte Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela, ratificado por Colombia a través de la Ley 17 de 1981, que busca promover el resultado armónico de los respectivos territorios amazónicos sin perjuicio del respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Así en el artículo 13 consagra que “Las Partes Contratantes cooperarán para incrementar las corrientes turísticas, nacionales y de terceros países, en sus respectivos territorios amazónicos, sin perjuicio de las disposiciones nacionales de

protección a las culturas indígenas y a los recursos naturales”. (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, 1978)

Asimismo, encontramos el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1993 de Naciones Unidas, ratificado por Colombia a través de la Ley 165 de 1994, éste es jurídicamente vinculante y se refiere a tres aspectos fundamentales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos; así pues este convenio se relaciona fundamentalmente con la protección de los conocimientos y tradiciones de los pueblos indígenas.

Por otro lado, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, siendo uno de los instrumentos más significativos, consagra “los derechos plenos y en igualdad de condiciones de los pueblos indígenas originarios del mundo, a partir de la libre determinación, la autonomía y autogobierno”. (Murcia, 2013, pág. 40).

En el marco nacional de protección de los derechos humanos, la Carta Constitucional de 1991 reconoció un importante cuerpo de derechos para los pueblos indígenas retomando los avances en materia de derechos particulares y de responsabilidades del Estado para su protección, especialmente los relacionados en el Convenio 169 de 1989, ratificados en la Ley 21 de 1991. La Constitución de 1991 desde su artículo 169 denominó a Colombia como un Estado pluralista.

---

<sup>69</sup> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad

Además, reconoció como principio el carácter multicultural de la nación así como la obligación del Estado de procurar su protección en el artículo 7<sup>70</sup>. Entre los derechos fundamentales también se encuentra el reconocimiento de las lenguas indígenas como lenguas oficiales y el derecho de los pueblos indígenas a la educación bilingüe, artículo 10. De este numeral es necesario resaltar que ambos derechos tienen reconocimiento en el marco de los territorios indígenas. Sin embargo, en el capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales se hace una alusión más amplia sobre el derecho a la educación propia en el artículo 68, así: “(Los) integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural”; sin limitar dicho derecho a un territorio en concreto.

En los derechos económicos sociales y culturales en el artículo 63 de la Carta Constitucional, adjudicaron derechos colectivos especiales a los pueblos indígenas como la propiedad colectiva de la tierra en la figura de resguardos de naturaleza inajenable, inalienable, imprescriptible e inembargable. A través del artículo 63, como asegura Pineda “la Constitución reitera un punto fundamental de la lucha indígena: la tenencia colectiva de la tierra” (Pineda Camacho, 1997, pág. 115). En relación al territorio también encontramos el artículo 329, relacionado con el título sobre la organización territorial y el capítulo de regímenes especiales, teniendo como mandato la conformación de Entidades Territoriales Indígenas en los territorios reconocidos, que además son administradas por consejos conformados de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos indígenas (artículo 330), es decir confiere el derecho a que en estos territorios exista un gobierno propio de los pueblos

---

humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política de Colombia, 1991).

<sup>70</sup> “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (Constitución Política de Colombia, 1991)

que administre de manera autónoma. Valga resaltar que este derecho versa sobre los territorios que se han habitado ancestralmente.

Sin pretender extender dicho reconocimiento a cualquier lugar donde habiten las poblaciones indígenas, si se busca resaltar el alcance de dicho reconocimiento constitucional, dado que como se ha mencionado reiteradamente en este trabajo, en la actualidad una importante proporción de población indígena se encuentra en zonas muy distintas a sus territorios ancestrales en razón del desplazamiento forzado; siendo estos territorios donde se reconocen derechos especiales sobre el espacio como sustento material para desarrollar las relaciones concretas de su cultura.

Otro derecho reconocido en la Constitución<sup>71</sup> fue el derecho a la identidad cultural basado en el principio de la diversidad cultural, en el artículo 70, que también consagra los deberes del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura, seguido del reconocimiento a la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país. En desarrollos jurisprudenciales posteriores, la Corte Constitucional expone que “la identidad cultural es la conciencia que se tiene de compartir ciertas creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un determinado grupo humano al cual se pertenece y que tiene una cosmovisión distinta y específica” (Sentencia T-792, 2012, pág. 1).

Otro de los derechos fundamentales que es preciso resaltar está en el artículo 13, relacionado con el derecho a la igualdad y a la especial protección constitucional para proporcionar igualdad material y efectiva a las personas que en razón de su raza se

---

<sup>71</sup> Los derechos de los pueblos indígenas y sus individuos, enunciados en la Carta constitucional de 1991, posteriormente tuvieron desarrollos normativos y jurisprudenciales que se pueden observar en diferentes estudios (Rodríguez, 2015) dada las constantes dificultades para ejercer sus garantías.

encuentren en situación de debilidad manifiesta. El reconocimiento a la especial protección constitucional tiene importancia central en la implementación de los derechos de los pueblos e individuos de pueblos indígenas en el marco del conflicto armado, pues señala la obligatoriedad de la implementación de enfoque diferencial étnico en las medidas de reparación, pero a su vez destaca la priorización a dicha población en relación al universo general de víctimas.

La especial protección hace parte de una corriente del derecho constitucional que reconoce la discriminación y marginación de algunos individuos, grupos o colectivos en el Estado-Nación y se introduce con el objetivo de “corregir desigualdades materiales en el orden jurídico y social [...] este “derecho” [es] establecido para adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados [...] y “proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” (Grisales, 2015, págs. 1-2)

De lo anterior, se debe señalar que los pueblos indígenas son considerados sujetos de especial protección constitucional<sup>72</sup> por varios motivos. En primer lugar, se puede mencionar que son sujetos históricamente discriminados<sup>73</sup> en razón de su etnia<sup>74</sup> pues a

---

<sup>72</sup> La Corte Constitucional, ha reconocido la Especial Protección Constitucional de los pueblos indígenas en: Sentencia T-737 de 2005. (Corte Constitucional, 2005), Sentencia T-235 de 2011 (Corte Constitucional, 2011), Sentencia T-049 de 2013. (Corte Constitucional, 2013), entre otras.

<sup>73</sup> Sobre injusticias estructurales, históricas en el marco de procesos de justicia transicional, Camila de Gamboa expone tres maneras en las que se pueden presentar las injusticias históricas en contextos actuales: “(i) Podría suceder que la injusticia se dio en un pasado remoto, en el que en algún momento el régimen político, algunos grupos sociales, e incluso las víctimas o generaciones subsiguientes, tomaron medidas para erradicar o transformar las instituciones que causaban esa injusticia estructural, [...] (II) [La] injusticia se trató de remediar institucionalmente por generaciones subsiguientes, pero no se implementaron mecanismos para resarcir los daños causados a los grupos y para garantizar transformaciones en las instituciones [...] las consecuencias de esa injusticia se manifiestan en normas y prácticas sociales, que aún afectan a grupos sociales en forma muy negativa. (III) Un último escenario, se presentaría cuando la injusticia estructural viene del pasado y aún continua en el presente.” (De Gamboa, 2015, págs. 9-10)

<sup>74</sup> El concepto de “Etnia” o “Grupo étnico” se comenzó a utilizar en los contextos nacionales para designar a las minorías culturales (Leal, 2010)

lo largo de la constitución del Estado-Nación estos pueblos han vivido la discriminación<sup>75</sup> y la marginación producto del proceso de la colonización caracterizado por ser profundamente violento hacia las poblaciones asentadas ancestralmente, gracias a sus objetivos integracionistas y su pretensión de fundar una nación monocultural. En segundo lugar, los pueblos indígenas en el contexto colombiano actual han sido víctimas de impactos diferenciados y desproporcionados del conflicto armado debido a la exclusión, discriminación y vulnerabilidad preexistentes como lo ratificó el Auto 004 de 2009; que justifican la protección especial al encontrarse en el grupo de víctimas de violencia generalizada y que los pone en riesgo de exterminio físico y cultural.

Sin perjuicio de lo anterior, la corriente constitucionalista de la protección especial ha sido criticada porque, aunque se presenta como una alternativa a la discriminación y marginación histórica de algunos grupos poblacionales, es a su vez un sistema de regulación. Vemos por ejemplo, que en el marco del multiculturalismo se reconoce la diferencia sin embargo ésta debe estar en los límites establecidos por la nominación jurídica; de allí subyacen posibles obstáculos a la implementación de derechos especiales pues la realidad sobrepasa las casillas construidas para enmarcar los procesos sociales.

Las posturas críticas a esta corriente también hacen referencia a que es necesario reconocer los límites de la especial protección y, por ende, la capacidad de respuesta a problemas de garantías de pervivencia cultural a los pueblos indígenas víctimas del

---

<sup>75</sup> Discriminación Racial (Art.) “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. (Asamblea General de Naciones Unidas, 1965)

conflicto armado. Dichos límites son señalados por Grisales quien menciona que en la especial protección, aunque se avanza en el reconocimiento de derechos para los grupos más desventajados, también perpetúa la condición vulnerable para estas poblaciones porque se genera una promesa de falsa justicia; pues “esconde un problema de fondo que consiste en que este derecho más que operar como una prerrogativa real y cierta para promover una igualdad material, alimenta una apariencia o ficción jurídica que promete cambios para que nada cambie” (Grisales, 2015, pág. 1)

También, se despliegan críticas a la especial protección relacionadas con la división y asociación exclusiva que ésta hace de los sujetos a ciertas características, desde estas críticas surgen los estudios de interseccionalidad que reconocen la existencia de varias estructuras de poder en un mismo sujeto, así esta aproximación “permite lecturas contextualizadas de poder. Se parte de la base que los sistemas de opresión que son múltiples y simultáneos (patriarcado, capitalismo del consumo, supremacía racial, supremacía heterosexual)” (Cabrera, 2011, pág. 51) y se asume la posible diversidad que se presenta en un individuo que puede ser a la vez indígena, mujer, niña, persona con discapacidad, etc.; en este sentido se plantea que aunque el derecho trate de encasillar a los sujetos en determinadas características éstos siempre escapan a dichas categorías, pues la diversidad que los envuelve es más amplia y al combinarse varias características en un solo individuo o colectivo también pueden encontrarse diferentes formas de violencia que lo afectan.

## **El derecho a la reparación**

Los pueblos indígenas en Colombia han sufrido diferentes hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, que se configuran en violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, situación de la cual subyace el derecho que tienen las víctimas a la reparación. Por lo anterior, para revisar la protección del derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá expondremos en primer lugar, a qué hace referencia este derecho en el marco internacional y nacional, y en segundo lugar se evidenciarán algunas especificidades que éste toma cuando se trata de población indígena.

Actualmente, una vez un Estado ha ratificado tratados universales o regionales de protección del Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene cuatro tipos de obligaciones: de prevenir violaciones a los derechos humanos, de investigar en el caso en que éstas sucedan, de sancionar a los responsables y de procurar la reparación a las víctimas (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005). Sin embargo, inicialmente los instrumentos de derechos humanos carecían de lineamientos o directrices para la imposición de los medios de reparación a las víctimas, así como en la actualidad en las disposiciones internacionales no siempre se enuncia de manera tácita el derecho a la reparación.

Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 8 consagra el derecho que tienen las víctimas a acceder a la justicia en caso de actos que violen sus derechos más no está explícito el derecho a la reparación; como sigue: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que

la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1948).

Entre las disposiciones que enuncian explícitamente el derecho a la reparación encontramos el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 1966 que en su artículo 9 Párrafo 5, menciona que “Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”. Asimismo, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, CERD de 1965, en el artículo 6 establece que:

“los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño del que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1965).

Como se observa la CERD no sólo menciona el derecho a la reparación, además se hace referencia a un tipo de medida como es la satisfacción. En 1985 encontramos el primer instrumento internacional que se centra en los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos, este fue la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”. Estableciendo en el apartado A quienes son víctimas:

“1. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional,

pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

2. Podrá considerarse "víctima" a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye, además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1985).

Este instrumento recobró central importancia no sólo porque fue pionero en que su propósito se vinculara fundamentalmente al reconocimiento de las víctimas de violaciones por acciones u omisiones de los Estados; sino que además vinculó a víctimas indirectas como familiares. No obstante, algunos vacíos de estos principios dieron paso a los estudios de Theo Van Boven y posteriormente los estudios de Louis Joinet como antecedentes de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones de 2005 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005).

No podríamos continuar con la exposición de algunos elementos relevantes de los Principios de 2005, sin antes mencionar que en 1992 en la Declaración sobre la Protección

de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada o Involuntaria el artículo 19 enuncia el derecho a la reparación y a la medida de indemnización justa para las víctimas indirectas:

“Las víctimas de actos de desaparición forzada y sus familiares deberán obtener reparación y tendrán derecho a ser indemnizadas de una manera adecuada y a disponer de los medios que les aseguren una readaptación tan completa como sea posible. En caso de fallecimiento de la víctima a consecuencia de su desaparición forzada, su familia tendrá igualmente derecho a indemnización” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1992).

En los ya mencionados principios de 2005, se conjugó el derecho al acceso a la justicia y a la reparación y se definió el concepto de víctima<sup>76</sup>, estos principios adquieren un carácter vinculante en Colombia dado que se retoman sus definiciones en el marco normativo de la Ley 1448 de 2011; adicionalmente se configuran como un elemento fundamental en el estándar internacional sobre los derechos de las víctimas y el carácter de las reparaciones pues estipulan una relación directa de la reparación sobre el daño sufrido y enuncia las medidas de restitución<sup>77</sup>, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías

---

<sup>76</sup> “A los efectos del presente documento, se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005).

<sup>77</sup> La Asamblea General de Naciones Unidas, define las medidas de reparación en los principios 19 al 23 de Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones de 2005, como sigue a continuación:

“19. La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

20. La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes: a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d)

de no repetición. Los principios establecen el acceso a un recurso efectivo de justicia y a obtener reparación como un derecho de las víctimas y a su vez como obligación de los Estados además de prevenir violaciones, investigar, perseguir y sancionar a los perpetradores. (Federación Internacional de Derechos Humanos FIDH, 2010, pág. 6).

Sobre las medidas de reparación vale la pena mencionar que recientemente se han venido desarrollando en el estándar internacional y nacional de derechos humanos, “un mecanismo de reparación adicional a los tradicionalmente aceptados, que, si bien conceptualmente puede generar problemas interpretativos, guarda consonancia con el objetivo de lograr una reparación integral del daño, que resulta relevante en el caso de graves violaciones a los derechos humanos.” (López Cárdenas C. M., 2011) Este

---

Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

21. La rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

22. La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:

a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

23. Las garantías de no repetición han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención: a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas

y de seguridad; b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial; d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas

y de seguridad; b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial; d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005).

mecanismo es el de la reparación al Proyecto de vida, López (2011) explica que “según la jurisprudencia, la reparación del daño al proyecto de vida implica una indemnización que no se reduce exclusivamente a entregar una indemnización al perjudicado, sino que puede incluir otra serie de compensaciones que permitan reparar integralmente a la víctima de la violación. [...] El mecanismo para lograr la reparación del proyecto de vida aún se encuentra en etapa de construcción por parte de la doctrina y la jurisprudencia internacional” (López Cárdenas C. M., 2011, págs. 156-157)

Por otra parte, en el campo del derecho internacional humanitario existe referencia específica al derecho a recibir medidas de reparación. En la Convención de La Haya Relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, de 1907, en su artículo 3, se menciona que “La parte beligerante que viole las disposiciones de dicho reglamento estará obligada a indemnización, si fuere el caso y será responsable de todos los actos cometidos por las personas que hagan parte de su fuerza armada”. El artículo 75 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, establece las acciones que debe desarrollar la Corte en términos de la reparación a las víctimas de violaciones.

Sobre las disposiciones regionales para América Latina, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 10, consagra el derecho de las víctimas a la indemnización en caso de recibir condena por error judicial más no el derecho a la reparación. Sin embargo, en el artículo 63 se menciona entre las funciones y competencias de la Corte IDH el ordenar la reparación de las víctimas.

De esta manera podemos encontrar en la Sentencia del 17 de junio de 2005 sobre el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, que de conformidad con los

artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana, que los Estados deben garantizar en condiciones de igualdad el ejercicio y goce de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción y que, por lo tanto, “los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural” (Corte IDH, 2005) lo que implica que el Estado al momento de formular o diseñar el mecanismo de reparación, debe tener en cuenta las características económicas y sociales, valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas sujeto de reparación.

La Corte IDH, también se ha pronunciado específicamente sobre el derecho a la reparación y sus medidas. La reparación individual debe estar interrelacionada en las medidas de reparación colectiva, lo que supone que ambas dimensiones deben contemplar la cultura de los pueblos indígenas<sup>78</sup>. Asimismo, se evidencia en la jurisprudencia la obligatoriedad de considerar las particularidades culturales para establecer las medidas de reparación, por ejemplo para definir las personas que tiene derecho a la medida de indemnización, es preciso considerar la estructura familiar de cada pueblo<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Relación evidenciada en la Sentencia del Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala: “86. Dado que las víctimas en este caso son parte del pueblo maya, este Tribunal considera que la reparación individual tiene como un componente importante las reparaciones que esta Corte otorga más adelante a los miembros de las comunidades en su conjunto” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004).

<sup>79</sup> Por ejemplo, en el Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam, se expresa que: “17. Respecto de las personas que tendrían derecho a una indemnización material, la Comisión explica que es preciso tomar en consideración la estructura familiar de los maroons a la cual pertenecen los saramacas, tribu de las víctimas, y que es esencialmente matriarcal (\*) 70, en la cual es frecuente la poligamia. En Suriname los matrimonios deben registrarse para ser reconocidos por el Estado, pero por la escasez de oficinas de registro civil en el interior del país generalmente no lo son, lo cual, a criterio de la Comisión, no debería afectar el derecho a indemnización de los parientes o cónyuges de matrimonios no registrados. Se alega que el cuidado de los miembros de la familia está a cargo de un grupo comunal que sigue la línea materna, lo que debería tenerse en cuenta para determinar a qué familiares indemnizar. Los perjuicios personales directos de carácter pecuniario que dan derecho a obtener indemnización se deberían medir principalmente por el grado de dependencia financiera que existió entre el reclamante y el difunto. La nómina de las partes perjudicadas con derecho a ser indemnizadas fue parcialmente confeccionada por la Comisión con base en declaraciones juradas de parientes de las víctimas” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1993).

## **El derecho a la reparación de pueblos indígenas**

Sobre el derecho a la reparación que tienen las víctimas de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que hacen parte de pueblos indígenas diremos en primer lugar que está protegido por los instrumentos internacionales presentados en el numeral anterior y en segundo lugar, si nos remitimos específicamente al derecho a la reparación para pueblos indígenas, en el Convenio 169 de la OIT, en el artículo 15, párrafo 2, se consagra el derecho a recibir indemnización equitativa en caso de tener afectaciones al territorio, en caso de programas de prospección o explotación de recursos naturales. El artículo 16, hace referencia al derecho a la indemnización plena por daños a causa de un desplazamiento forzado.

Por otro lado, siendo uno de los instrumentos más significativos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, consagra “los derechos plenos y en igualdad de condiciones de los pueblos indígenas originarios del mundo, a partir de la libre determinación, la autonomía y autogobierno”. (Murcia, 2013, pág. 40). Teniendo como presupuesto la importancia de todos los artículos de la Declaración, para propósitos de este estudio resaltaremos aquellos relacionados con la protección frente al desplazamiento forzado. En este sentido encontramos el Artículo 8, numeral 1, que reza “el derecho de los pueblos y los individuos indígenas a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2007) y en el numeral 2 incisos b y c, enuncia la responsabilidad de los Estados de establecer mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos; así como de toda forma de asimilación o integración forzada.

En la Declaración se hace especial referencia al desplazamiento forzado y el carácter de una indemnización como medida de reparación en caso de que éste llegase a ocurrir como se observa en su artículo 10:

“Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso”  
(Asamblea General de Naciones Unidas, 2007).

La Declaración también hace mención explícita a la responsabilidad del Estado de establecer las medidas de reparación con la participación de los pueblos, de esta disposición resaltamos la importancia de la colectividad para poder establecer las exigencias diferenciales de la implementación de las medidas, así se expresa en el artículo 11. Párrafo 2. Que señala que los Estados deben proveer mecanismos eficaces, definidos con los pueblos indígenas, dentro de los cuales se puede dar la restitución.

Además, la Declaración reconoce la existencia de la multiculturalidad en el desarrollo y el derecho de los pueblos indígenas a los medios de reproducción de su cultura en el artículo 20. Párrafo 2, el cual establece el derecho a la reparación justa y equitativa a los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo.

Posteriormente, en el artículo 28 se enuncia el derecho a la reparación, dando prioridad a la medida de restitución especialmente de las tierras y se menciona como medida alternativa a ésta la indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado.

En relación a las actividades de explotación minera, de hidrocarburos o de otro tipo, en territorios indígenas, que para el caso colombiano estuvieron relacionadas con las causas de desplazamiento de las poblaciones indígenas, se define en el artículo 32 párrafo 3 que los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Un elemento fundamental para nuestro análisis se encuentra en el artículo 40, de la Declaración donde se menciona tácitamente la dimensión individual de la reparación, porque la población que llega producto del desplazamiento a Bogotá solicita medidas individuales de reparación. El artículo enuncia lo siguiente: “Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2007).

En el Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales presentado por el Sr. Theo Van Boven, se expone de manera más amplia la relación de las dimensiones individual y colectiva de la reparación para los pueblos indígenas:

“No se puede negar que tanto los individuos como las colectividades a menudo resultan víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos. La mayoría de

las violaciones flagrantes enumeradas en el párrafo anterior afectan de manera inherente a derechos de las personas y a derechos de las colectividades. [...]Esta coincidencia de aspectos individuales y colectivos es particularmente patente en relación con los derechos de los pueblos indígenas. En este contexto es necesario por lo tanto que, además de los medios de obtener reparación de que disponen los individuos, se adopten medidas adecuadas para que los grupos de víctimas o las comunidades que son víctimas tengan derecho a presentar reclamaciones colectivas por los daños y perjuicios sufridos y a recibir la correspondiente reparación colectiva” (Boven, 2007, pág. 238).

### **El derecho a la reparación para los pueblos indígenas en Colombia**

En los antecedentes del marco normativo de reparación a pueblos indígenas en Colombia encontramos el marco normativo de protección para las personas víctimas del desplazamiento forzado que inició en la Ley 387 de 1997 y su decreto reglamentario 2569 de 2000. Esta ley definió quién es desplazado, los principios de la política y las responsabilidades del Estado con dicha población. Posterior a esta norma, la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, declaró la existencia del ECI debido a las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindar una atención oportuna y efectiva, violando los derechos a una vida digna y a la protección especial de las personas de la tercera edad, mujeres cabeza de familia y a la niñez, impartiendo varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación y a avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de los desplazados. (Gobernación de Nariño y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2012, pág. 6)

Posterior a la mencionada sentencia T-025 de 2004, la Corte profirió varios Autos de seguimiento donde se profundizó en relación a la protección y garantía de los derechos de los pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado. El Auto 004 de 2009 para la Protección de derechos fundamentales de personas indígenas desplazados por el conflicto, ordenó la elaboración de un programa de garantías de los derechos de los pueblos indígenas, elaborar planes de salvaguarda para 34 pueblos en riesgo de exterminio físico y cultural y adoptar las determinaciones encaminadas a evitar la impunidad (Auto 004, 2009). Asimismo, la Corte ordenó acciones de seguimiento a la Sentencia T-025 a través de Autos específicos sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en particular que se encontraban en un mayor estado de vulnerabilidad y desprotección como los Hindú [*i.e.* Hitnü] o Macaguán en el departamento de Arauca<sup>80</sup>, Awá de los departamentos de Nariño y Putumayo<sup>81</sup>, Jiw o Guayabero y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare<sup>82</sup>, Embera Katío y Embera Chamí ubicados en Bogotá<sup>83</sup>; también se profirió el Auto 196 de 2014 que solicitó información al Gobierno nacional sobre las medidas implementadas para la prevención, atención y protección a la población indígena en general<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Auto 382 de 2010. Medidas de protección especial para las comunidades indígenas Hitnú, en situación de confinamiento y desplazamiento del Departamento de Arauca (Comunidades Indígenas de Caño Claro - La Esperanza - Iguanitos - Perreros - Asentada en Betoyes - Municipio de Tame y otros) en el marco de las órdenes dadas en la sentencia T025 de 2004 y el auto de seguimiento 004 de 2009. (Corte Constitucional, 2010)

<sup>81</sup> Auto 174 de 2011. Adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales del Pueblo Indígena Awá, ubicado en los departamentos de Nariño y Putumayo, en el marco del ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004 y de las órdenes emitidas en el auto 004 de 2009. (Corte Constitucional, 2011).

<sup>82</sup> Auto 173 de 2012. Adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas Jiw o Guayabero y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare, en el marco del ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004 y de las órdenes emitidas en el auto 004 de 2009. (Corte Constitucional, 2012)

<sup>83</sup> Auto 051 de 2013. Solicitud de información sobre las medidas adoptadas para atender a las comunidades indígenas Embera Katío (Chocó) y Embera Chamí (Risaralda) que se encuentran desplazadas en la ciudad de Bogotá, en el marco de lo dispuesto por la sentencia T-025 de 2004 y en especial en el auto 004 de 2009. (Corte Constitucional, 2013)

<sup>84</sup> Auto 196 de 2014. Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre las medidas implementadas para la prevención, atención y protección a la población indígena, en el marco de seguimiento a la sentencia T-025 2004 y los autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012 y 051 de 2013., entre otros. (Corte Constitucional, 2014)

En el marco de protección de los derechos de la población desplazada también encontramos las Leyes 418 de 1997 y 975 de 2005 enfocada a la reparación judicial, que dictaron disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley. Hasta ese momento se habló de los derechos de la población desplazada el mínimo vital y a la estabilización socioeconómica, pero con el Decreto 1290 de 2008 se da paso a la reparación de carácter administrativa<sup>85</sup>.

Con la Ley 1448 de 2011 y su artículo 205<sup>86</sup>, se confiere al presidente de la república facultades extraordinarias, para expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas; por lo que se expide el decreto 4633 de 2011 con el cual se introduce en el contexto nacional el derecho a la reparación para los pueblos y comunidades indígenas y para sus miembros individualmente considerados. “El valor más importante de este instrumento legal es que el Gobierno nacional y el movimiento indígena colombiano trabajaron unidos y lograron un pacto para salvaguardar y garantizar los derechos de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, reconociendo su concepción ancestral, cosmogónica y contemporánea y, además, los impactos que sobre ellos ha tenido el conflicto armado”. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012, pág. 4)

---

<sup>85</sup> Decreto 1290 de 2008. “Capítulo I. Artículo 2. Reparación individual administrativa. De acuerdo con el principio de solidaridad, se entiende por reparación individual administrativa el conjunto de medidas de reparación que el Estado reconozca a las víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales, por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley; sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado”. (Decreto 1290, 2008)

<sup>86</sup> Este artículo también confirió facultades al presidente de la república facultades extraordinarias, para expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El Decreto 4633 de 2011 se compone por 194 artículos organizados en 9 títulos<sup>87</sup>, donde se desarrolla el objeto y ámbito de la reparación, la definición de víctima; los principios generales y derechos de los pueblos indígenas; los daños, tipos de daño y afectaciones; la aplicación del enfoque diferencial al interior de los pueblos indígenas; el alcance y los mecanismos de protección y prevención; la atención integral a las víctimas y la ayuda humanitaria; la atención y asistencia a las víctimas del desplazamiento forzado; los retornos y reubicaciones, los derechos a la reparación integral y las correspondientes medidas tanto en la dimensión individual como colectiva, el derecho a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición; el Plan Integral de Reparaciones Colectivas para Pueblos y Comunidades Indígenas; la restitución de derechos territoriales; la resolución de controversias territoriales intra e interétnicas; la institucionalidad para la reparación integral y restitución de tierras abandonadas y despojadas y la participación de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

Para adentrarnos en el análisis del decreto será necesario tener en cuenta que el elemento determinante en la identidad étnica es la cultura, que se constituye en su cosmovisión; en ese sentido el derecho a la reparación para personas que hacen parte de pueblos indígenas adquiere como particularidad la transversalidad de la cultura, en todo el proceso de reparación, por lo anterior en el artículo 1 referido al objeto de la ley se enuncia que:

---

<sup>87</sup> Los contenidos de los IX títulos son: I. Disposiciones generales, II. Daños y afectaciones, III. Protección en el marco del conflicto armado interno y otras formas de violencia sistemática, IV. Atención integral a las víctimas y ayuda humanitaria, V. Derechos a la reparación integral, a la verdad, la justicia y a las garantías de no repetición, VI. Restitución de derechos territoriales, VII. Institucionalidad, VIII. Componente étnico de los registros y IX. Participación de las víctimas.

“[L]as medidas de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales para pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y para sus integrantes individualmente considerados, serán acordes con los valores culturales de cada pueblo y garantizarán el derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos propios, a la igualdad material y a la pervivencia física y cultural, de conformidad con la dignidad humana, el principio constitucional del pluralismo étnico y cultural y el respeto de la diferencia” (Decreto Ley 4633, 2011).

Como se observa y lo han señalado agencias de Naciones Unidas en Colombia, las exigencias especiales que tiene este marco legal están relacionadas con que las medidas de atención, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales deben ser acordes con los derechos ancestrales y los valores culturales de cada pueblo. En pocas palabras, la reparación individual y colectiva de los daños causados por el conflicto armado en los pueblos indígenas tiene una mirada fundamental en la reparación a la garantía del derecho a la identidad cultural, en un sentido más extenso tiene efecto en uno de los principios del Estado Social de Derecho en Colombia que es, el principio de la diversidad étnica y cultural.

Para garantizar estos derechos el decreto en su artículo 3 enuncia que los titulares son los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes individualmente considerados; adicionalmente el territorio es considerado víctima. La vigencia de las medidas de atención y reparación se da por daños causados por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, para las medidas de restitución de derechos territoriales por afectaciones causadas por

hechos ocurridos después del 1 de enero de 1991 y en ambos casos hasta 10 años después de promulgado el Decreto Ley; es decir hasta 9 de diciembre de 2021.

El derecho a la reparación que tienen los pueblos indígenas y sus miembros, en Colombia se enmarca en un proceso de justicia transicional, es decir que por un lado tiene que ver con la responsabilidad del Estado de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, respondiendo al carácter integral de la reparación y al mismo tiempo se encuentra en el marco de la transición de Colombia de una situación de conflicto armado interno a la construcción de la paz, donde será de suma importancia la reparación transformadora<sup>88</sup>.

Por ello, el derecho a la reparación integral implica garantizar el goce efectivo de los derechos y por su puesto el resarcimiento de los daños generados en el marco del conflicto a través de las medidas de reparación. Además, el derecho a la reparación visto desde la perspectiva de un proceso de justicia transicional implica revisar y superar las estructuras en la sociedad que dieron paso a las situaciones de violencia y en el caso de los pueblos indígenas, las situaciones de discriminación.

Para poder dar paso a las medidas de reparación se deben establecer en primer lugar los daños y afectaciones que fueron causadas en el marco del conflicto armado, por lo que el capítulo 1 del decreto se refiere a los daños individual, colectivo e individual con efectos colectivos; a la integridad cultural, política y organizativa, al territorio y a la autonomía.

---

<sup>88</sup> Artículo 28: “El Estado garantizará la reparación integral para los pueblos indígenas con carácter transformador. La reparación integral, en tanto transformadora, no se limita al resarcimiento del daño material y espiritual, o al restablecimiento de la situación anterior al hecho victimizante, sino que también se verá complementada por acciones que contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes” (Decreto Ley 4633, 2011)

Existe daño individual cuando hay afectaciones físicas, materiales, psicológicas, espirituales y culturales, así como la vulneración al lazo de la víctima con su comunidad, pueblo y territorio. Estos daños adquieren un efecto colectivo cuando “el daño sufrido por una víctima individualmente considerada, perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, pone en riesgo su estabilidad social, cultural, organizativa, política, ancestral o la capacidad de permanencia cultural y pervivencia como pueblo”. (Decreto Ley 4633, 2011).

Existe daño colectivo cuando, “la acción viola la dimensión material e inmaterial, los derechos y bienes de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos de derechos [...]. La naturaleza colectiva del daño se verifica con independencia de la cantidad de personas individualmente afectadas” (Decreto Ley 4633, 2011). La determinación de los daños individuales y colectivos se realiza desde la cosmovisión de cada pueblo. Se consideran daños a la integridad cultural, en el artículo 44 a las afectaciones y profanación de origen externo sobre los sistemas de pensamiento, organización y producción que son fundamento identitario, otorgan sentido a la existencia individual y colectiva y los diferencian de otros pueblos.

Particularmente, en el caso de indígenas víctimas de desplazamiento forzado, hay que partir de dos elementos. En primer lugar, la definición de víctima de desplazamiento, que contempla como sujeto de derechos tanto a individuos como a colectivos, “que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su territorio de origen o desplazándose al interior del mismo, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas” así se expresa en el decreto ley en su artículo 91 (Decreto Ley 4633, 2011)

El artículo 91, después expone las dimensiones del desplazamiento entendiendo como desplazamiento individual indígena, el de una persona o los miembros de un hogar indígena; asimismo se define el hogar como, el grupo de personas indígenas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo, comparten alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado. También se define el desplazamiento colectivo indígena como aquel desplazamiento de la totalidad de una comunidad o pueblo indígena o, en su defecto, cuando diez (10) hogares o (50) personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena se hayan desplazado (Decreto Ley 4633, 2011).

En el caso de indígenas víctimas de desplazamiento forzado se debe tener en consideración la naturaleza diferencial del impacto del desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas que de acuerdo al Auto 004 de 2009, dicha naturaleza radica en lo siguiente:

“entremezcla facetas individuales con facetas colectivas de afectación, es decir, surte impactos destructivos tanto sobre los derechos individuales de las personas pertenecientes a las etnias afectadas, como sobre los derechos colectivos de cada etnia a la autonomía, la identidad y el territorio. Lo individual y lo colectivo del desplazamiento se retroalimentan e interactúan. Además, cada grupo étnico en particular tiene sus propios patrones de desplazamiento forzado y su propia situación específica, que se deben reconocer en la magnitud plena de su gravedad para dar una respuesta apropiada de parte del Estado”. (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009)

La corte Constitucional en el Auto 004 de 2009 definió tres momentos del proceso de protección a la población desplazada, que acompaña el derecho a la reparación pero no se constituyen medidas de reparación sino que hacen parte de la prestación de los servicios sociales del Estado, estos son: el derecho al mínimo vital, la estabilización socioeconómica y el retorno y la reubicación (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009, pág. 41).

El derecho a la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en los Principios Rectores de los desplazamientos internos, principio número 18, significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales” (Consejo Económico y Social. Naciones Unidas., 1998). Este mínimo vital en el caso de los pueblos indígenas tiene como particularidad que debe estar acorde a las características culturales y a las necesidades propias de los pueblos y comunidades indígenas, como lo menciona el artículo 92 del Decreto 4633 de 2011:

“Los entes territoriales, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de las competencias asignadas por Ley, deben garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas indígenas de desplazamiento forzado, a través de la implementación de parámetros de atención de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad, producto de la afectación del hecho victimizante, las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo y que sea flexible y adecuada a las características culturales y a las necesidades propias de los pueblos y comunidades indígenas” (Decreto Ley 4633, 2011).

Como se señaló, lo referido por la Corte Constitucional en el Auto 004, al derecho a la reparación lo antecede la estabilización socioeconómica entendida como:

"la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal" (Decreto 2569, 2000).

Así pues en el mapa conceptual de la política pública de asistencia para la estabilización socioeconómica se prevé un total de siete medidas que son: 1. Asistencia funeraria, 2. Salud, 3. Educación, 4. Alimentación y alojamiento temporal, 5. Reunificación familiar, 6. Generación de ingresos u orientación ocupacional, 7. Identificación.

En relación a la especificidad de estas medidas para la población indígena víctima de desplazamiento, el artículo 72 del Decreto Ley señala que la atención y asistencia deberán responder a necesidades específicas de los pueblos indígenas. Sobre esta especificidad se deduce que será necesaria la concertación de las medidas para poder diseñarlas e implementarlas de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos y comunidades lo que, en el caso de la población víctima de desplazamiento ubicada en Bogotá, trae el reto de la concertación en contextos urbanos.

Como lo mencionamos, hacen parte del proceso de protección a la población desplazada, el retorno y la reubicación, que se definieron inicialmente en el Auto 004 de 2009, así:

“En relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente” (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009, pág. 41)

Para que los retornos y las reubicaciones al igual que las medidas de atención humanitaria y asistencia para la estabilización socioeconómica, cumplan con su objetivo de acuerdo a los usos y costumbres de cada pueblo, el Decreto Ley en su artículo 99, especifica que estos procesos deben concertarse con las autoridades:

“Los planes de retorno y reubicación para pueblos y comunidades indígenas, que se encuentren en situación de desplazamiento forzado en eventos masivos, deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el título de restitución del presente Decreto y ser diseñados de manera concertada con las comunidades directamente afectadas. En dichos planes, el Estado garantizará el ejercicio y goce efectivo de los derechos” (Decreto Ley 4633, 2011).

Tal como se mencionó, simultánea o posteriormente al ciclo de protección de la población desplazada, el Estado debe garantizar el derecho a la reparación<sup>89</sup> el cual se puede dar en dos dimensiones: individual y colectiva, ambas dimensiones tienen lugar cuando se hayan ocasionado daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario. La dimensión individual de la reparación tiene lugar cuando los daños son ocasionados a integrantes de los pueblos indígenas individualmente considerados o a sus familias y dichos daños tienen un impacto individual. Por su parte, de acuerdo al artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, la reparación colectiva, tendrá lugar cuando a). Se dé un daño ocasionado por la violación de derechos colectivos; b). La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; c). El impacto colectivo de la violación de derechos individuales<sup>90</sup>. Esta dimensión de la reparación se dirige a sujetos colectivos que pueden ser: comunidades, grupos u organizaciones<sup>91</sup>. (Ley 1448, 2011).

---

<sup>89</sup> De acuerdo al decreto 4633 de 2011, Artículo 5°. Reparación integral hace referencia a: “El concepto de reparación integral para los pueblos indígenas, individual y colectivamente considerados, se entenderá como el restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos, vulnerados históricamente en sus dimensiones material e inmaterial. De la dimensión inmaterial forman parte los fundamentos espirituales, culturales, ancestrales y cosmogónicos, entre otros. Dicho restablecimiento se entenderá como un proceso que incorpora un conjunto de medidas y acciones transformadoras, justas y adecuadas dirigidas a fortalecer la autodeterminación y las instituciones propias, garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales y el restablecimiento de los mismos, en caso de que hayan sido vulnerados, e implementar medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Los derechos a la justicia y a la verdad hacen parte de la reparación integral de las víctimas” (Decreto Ley 4633, 2011).

<sup>90</sup> De acuerdo al artículo 14 del Decreto 4633 de 2011. Esta dimensión incluye el impacto colectivo de violaciones individuales sobre la estructura tradicional, socioeconómica, cultural y organizativa. (Decreto Ley 4633, 2011)

<sup>91</sup> “Comunidad: Conjunto social que comparte identidad basada en prácticas, cultura, patrones de enseñanza, territorio o historia, con intereses en generación de bienes indivisibles o públicos, que trabajan juntos por un mismo objetivo y también debaten de acuerdo al tema. Tal es el caso de veredas, cabeceras de corregimiento o municipios de arraigo claro y conocido por sus habitantes. Los colectivos étnicos comprenden pueblos y comunidades indígenas, comunidades palenqueras y raizales, o formas organizativas propias del pueblo Rrom.

Grupo: Conjunto de personas determinado o determinable que se relacionan entre sí y tienen condiciones comunes o se encuentran en una situación común, de la cual posteriormente se deriva un perjuicio para ellos. En estos casos se pueden verificar patrones sistemáticos de victimización para sectores de la población como jóvenes, comunidad LGBTI, etc.

De las dos dimensiones mencionadas, harán parte las medidas de reparación: indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición. A continuación, expondremos en qué consiste cada una de ellas basado en el contenido del Decreto 4633 de 2011, no sin antes tener en cuenta que “las medidas de reparación [...] no son taxativas. Por tanto, las víctimas pueden proponer otras medidas acordes con los hechos victimizantes y las características culturales de cada pueblo” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015, pág. 93).

La medida de indemnización, busca subsanar el impacto derivado de los hechos victimizantes sufridos en el marco del conflicto armado a través de la entrega de una compensación económica a las víctimas. Esta compensación puede ser individual o colectiva, dentro de las cuales se prefiere la dimensión colectiva que tiene por objetivo el fortalecimiento de los planes de vida escritos u orales de los pueblos y comunidades; a su vez hace parte de los Planes Integrales de Reparación Colectiva para los Pueblos y Comunidades Indígenas, PIRPCI, la administración de los fondos la realizan las autoridades indígenas. En el particular la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en caso que existan controversias sobre la representatividad de las autoridades étnicas, recomienda solicitar el concurso del Ministerio del Interior, quien tiene un equipo especializado en conflictos. Cada grupo étnico también tiene reglas a las cuales se debe acudir para dirimir las controversias que se presenten (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015, pág. 90).

---

Organización: Conjunto de personas vinculadas entre sí por su pertenencia formal a un colectivo conformado para perseguir un fin común, que cuenta con bienes, sistemas de regulación interna de funcionamiento, solución de disputas y relevos, y una vida pública reconocida por sus integrantes. Tal es el caso de sindicatos, partidos políticos, y organizaciones de mujeres entre otros” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas., 2013, pág. 14).

Las indemnizaciones individuales tienen como propósito fortalecer el proyecto de vida de la comunidad o pueblo, sin desmedro de la autonomía individual. Para ello las autoridades indígenas correspondientes adoptarán medidas para prevenir la desintegración social y cultural y para que la complementariedad entre indemnizaciones individuales y colectivas contribuya al fortalecimiento del proyecto de vida comunitario. Además de las dimensiones se describen los montos de la indemnización que en caso de la indemnización individual le corresponde a La Unidad para las Víctimas, diseñar una tabla para establecer los montos y en el caso de la indemnización colectiva se definirán en los procesos de consulta previa de los PIRPCI y deberán responder de manera adecuada a las prioridades, programas y planes que se identifiquen para lograr una reparación integral de los pueblos y comunidades.

El mencionado decreto señala que la indemnización administrativa no impide el acceso a la medida de indemnización judicial; así como la priorización en la entrega de la indemnización individual a miembros de pueblos indígenas en relación al universo general de víctimas.

La medida de satisfacción busca proporcionar bienestar y mitigar el dolor individual y colectivo de las víctimas, restablecer la dignidad del sujeto colectivo víctima y sus miembros y difundir la verdad sobre lo sucedido en el modo, tiempo y lugar que los pueblos estimen adecuados para su sociedad y su cultura. Entre las medidas de satisfacción se encuentran los informes de Memoria Histórica, reconocimiento público de la responsabilidad, la exención del servicio militar obligatorio y el desacuartelamiento, la recuperación de prácticas tradicionales, entre otras. “Adicionalmente se establece que los

grupos étnicos definan medidas no judiciales de contribución a la verdad a través de los PIRC y que se establezcan espacios de reconstrucción de la verdad en los territorios que contribuyan a un diálogo social. El Centro Nacional de Memoria Histórica (CMH) tiene la responsabilidad de desarrollar e implementar las acciones en materia de memoria histórica” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015, pág. 92).

La medida de rehabilitación busca restablecer la autonomía individual y colectiva de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos que fueron afectadas en su desempeño familiar, cultural, productivo, social y de ejercicio de sus derechos constitucionales, a través de mecanismos adecuados e interculturales de rehabilitación física, psicológica, social y cultural. En el artículo 115, párrafo segundo se enuncia que “deberán establecerse medidas de acción afirmativas para que los pueblos indígenas puedan acceder real y efectivamente a la prestación de servicios de rehabilitación, especialmente cuando se encuentren en situación de desplazamiento forzado”. Adicionalmente se establece que para la rehabilitación física, psicológica, social y cultural, con la participación de las comunidades el Estado adoptará medidas adecuadas e interculturales para las víctimas colectivas e individuales por lo que “las medidas de rehabilitación física y psicosocial previstas en el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) para población indígena [...], deben atender la cosmovisión particular de cada grupo étnico” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015, pág. 93).

La medida de restitución reivindica el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas que han sufrido despojo o abandono de sus territorios a causa del conflicto armado, se centra en la restitución de derechos territoriales a través de la eliminación de los

factores que les impiden gozar de él o moverse en él. “No solamente trata de la recuperación jurídica y material de la tierra, sino también de la vinculación cultural al territorio, es decir, las formas de uso, acceso y relación cultural de los grupos étnicos con sus territorios” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015, pág. 95).

Las medidas de garantías de no repetición buscan garantizar que los hechos de violencia y las violaciones a los derechos humanos, así como las infracciones al DIH que generaron la victimización no se vuelvan a repetir, a través de medidas internas de fortalecimiento del gobierno propio y medidas externas en coordinación con otros grupos étnicos.

Como se observa en la descripción de las medidas hay una centralidad en la dimensión colectiva de la reparación<sup>92</sup>, sobre la dimensión individual y su relación con el colectivo no se ha profundizado demasiado, algunos aportes se elaboraron desde la Procuraduría General de la Nación que señala que

“en la reparación individual cada familia debe ser reparada de manera adecuada y justa, lo que incluye indemnizaciones proporcionales a los daños ocasionados, garantía de educación para los hijos e hijas y tratamiento médico y psicológico requerido. Por lo tanto, debe definirse la parte lesionada, es decir, la víctima directa y sus familiares y dependientes, sin que ello impida declarar medidas que beneficien al grupo colectivamente” (Procuraduría General de la Nación, 2008, pág. 30).

---

<sup>92</sup> Otros autores también evidencian la centralidad en la dimensión colectiva: “El estándar que se ha establecido permite observar que en el caso de las comunidades y pueblos indígenas la víctima es de carácter colectivo, debido a que una afectación a alguno de sus miembros puede motivar el rompimiento del tejido social y establecer formas de temor que quebrantan la composición social. Bajo este entendido, la jurisprudencia ha permitido el desarrollo de sistemas y mecanismos de reparación y recomposición comunales, con el fin de no observar el daño individual, sino subsanar el colectivo” (López Cárdenas C. , 2009, pág. 310).

De esta definición se deduce que la reparación individual, se enfoca más sobre las medidas de indemnización y rehabilitación; sin embargo, no se hace una distinción con las políticas sociales generales como por ejemplo las que vinculan la educación. Hay que tener en cuenta que, si se hace referencia a la dimensión individual de la reparación, ésta no se desliga de la relación con el pueblo y en este sentido a la reparación colectiva. Si las víctimas de violaciones tienen derecho a la reparación y los pueblos indígenas son considerados un sujeto colectivo y han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos; entonces ese sujeto colectivo tiene derecho a la reparación y allí se enmarca también la reparación individual.

### **Capítulo 3. Sujeto jurídico indígena a través de las políticas públicas para víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá**

Este capítulo realizará un análisis a partir de la perspectiva de evaluación de política pública<sup>93</sup> ya que es esta la herramienta para la materialización de la protección de derechos y al ver la forma cómo el gobierno nacional implementa las acciones de atención a una población específica podemos determinar las condiciones con las cuales se asume la protección de un sujeto jurídico que para este caso es la víctima indígena en contexto de ciudad.

Este análisis permite evidenciar la interpretación que se ha dado al conjunto normativo y jurisprudencial que compone el sujeto jurídico indígena en la implementación de políticas públicas para las víctimas del conflicto colombiano y las consecuencias de dicha interpretación, como pasos previos a la exposición de la propuesta que permita fortalecer la garantía de los derechos a la reparación individual y a la identidad cultural para personas u hogares de pueblos indígenas ubicados en Bogotá producto del desplazamiento

---

<sup>93</sup> La perspectiva de evaluación de política pública que se utilizará en este capítulo busca realizar una revisión sobre las políticas diseñadas e implementadas para la atención y reparación de las víctimas indígenas del conflicto armado en Colombia, para esto tomamos la definición de política presentada en la siguiente nota al pie, donde se expone que la evaluación parte de la identificación de problemas que determinan el accionar del Estado: “los problemas, una vez identificados, pueden dar lugar a la acción de los poderes públicos (...) Es decir, aquellos problemas lo suficientemente relevantes (desde distintas consideraciones) para ser considerados como «problemas» por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos” (Guerrero , 1995, pág. 49).

En este sentido, la identificación de un problema y como este se convierte en parte de la agenda pública dependerá de varios factores de influencia en el ciclo de política “podríamos plantearnos por qué unos problemas llegan a formar parte del programa de acción de los poderes públicos y otros no. En principio, podemos imaginar que una de las causas esenciales será la limitación de recursos, tanto económicos como humanos, pero puede también derivar de la falta de legislación sobre el tema que autorice la acción, la falta de voluntad política, de adecuada «presión» por parte de los medios de comunicación o de los sectores implicados, etc. (Guerrero , 1995, pág. 50). Ahora una vez identificado el problema la siguiente parte de la perspectiva de análisis es la revisión de los resultados de las políticas implementadas, lo cual conlleva al debate de evaluar los resultados o el proceso, sin embargo, para el tipo de evaluación que realizaremos en este documento será más relevante el observar los resultados de la política, “atañe al ámbito de la evaluación (¿Evaluamos los resultados o los procesos?). En efecto, podemos evaluar dos cosas: la efectividad de una política, es decir el grado de cumplimiento de lo planteado al inicio del proceso; o el impacto de esta política, es decir el efecto que tuvo la política sobre el problema. [...] Volvemos a la idea según la cual la resolución de un problema depende en primer lugar de la formulación de este problema.” (Subirats, 1994, pág. 63), ya que resulta siendo el tipo de evaluación más acorde con este estudio al comparar: problemática-solución-resultados.

forzado. Tanto la revisión sobre la interpretación al conjunto normativo, como el análisis de sus consecuencias y la propuesta, se desarrollan en consonancia con los lineamientos metodológicos de los estudios dogmáticos de tipo *lege lata* que caracterizan esta investigación.

Los materiales para este análisis son los programas, planes o proyectos diseñados e implementados por el gobierno colombiano<sup>94</sup> para atender el desplazamiento forzado de indígenas en el marco del conflicto armado colombiano. Desde esta perspectiva queremos examinar cuales han sido las acciones que emprendió la administración y su forma de articularse con los actores vinculados a este fenómeno, lo cual es indispensable para cualquier política con enfoque étnico. Adicionalmente, se revisa qué políticas se han diseñado o implementado específicamente para la población víctima indígena desde el primer reconocimiento oficial del desplazamiento forzado, identificando si las mismas cuentan con enfoque reparador, es decir, buscan resarcir el daño ocasionado en la población.

Para ver cómo se ha dado en Colombia el proceso del reconocimiento del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, la implementación y ejecución de políticas públicas debemos observar las diferentes etapas que muestran la relación y participación de las tres ramas del poder público, es un ejemplo claro de cómo se entrelazan

---

<sup>94</sup> Se parte de la definición de política pública propuesta por el profesor Raúl Velásquez, la cual fue construida a través de la revisión de varios autores que han intentado definir este concepto desde perspectivas académicas y técnicas e intentan recoger tanto las acciones del Estado como la necesaria participación de diferentes actores. La definición a la que el autor llegó es la siguiente: “Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (Velásquez Gavilanes, 2009). Esta definición permite realizar un análisis enfocado a la búsqueda de acciones, decisiones, acuerdos etc., de parte del gobierno para abordar el proceso de reparación con las víctimas de desplazamiento con pertenencia étnica, rastreando cada política en las diferentes etapas, y mostrando a su vez cuales son los particulares que han venido participando, lo cual es esencial para este tipo de política social.

cada una de las instancias del Estado alrededor de un problema social que ha trascendido en la creación de muy variados planes, programas, proyectos, normatividad, líneas jurisprudenciales, en general una amplia variedad de instrumentos de política estatal en todos sus niveles. En este sentido y en aras de enfatizar en la información referente al contenido de este documento podríamos decir que el análisis del derecho a la reparación integral a las víctimas a través del lente de política pública ha contado con cuatro etapas<sup>95</sup> descritas a través de este capítulo:

1. Asistencialismo básico
2. Declaratoria del ECI por la Corte Constitucional
3. Auto 004 de 2009
4. Ley de Víctimas y Decretos Ley.

De esta forma podremos saber cuáles fueron los lineamientos y programas nacionales para la protección de las víctimas y posteriormente, observar el caso de la implementación en Bogotá con el objetivo de encontrar sinergias y diferencias en los patrones tenidos en cuenta por los dos niveles de administración, nacional y distrital, respecto a la atención y reparación de las víctimas indígenas.

### **Desarrollo de políticas con enfoque asistencialista.**

Para proponer la denominación de esta etapa como asistencialista, tomamos el concepto en su interpretación político-económica (Alayón, 1991)<sup>96</sup> como las acciones o

---

<sup>95</sup> Esta clasificación se propone tras revisar los diferentes marcos normativos y administrativos que abordan el tema en cuestión, los cuales se irán desarrollando en este capítulo.

<sup>96</sup> La asistencia es generalmente asociada a condiciones de pobreza o vulnerabilidad “la Asistencia Social ha estado históricamente ligada a la problemática de la pobreza. Pero la pobreza (tanto en su generación como en la eventual erradicación de la misma), no pertenece al campo de la beneficencia o de la asistencia social, sino al campo de la economía. La Asistencia Social opera como instrumento mediador entre la economía y los efectos y resultados del modelo económico en vigencia” (Alayón, 1991)

intervenciones del Estado para atender una calamidad o situación de emergencia y que genera en la población una condición de menoscabo que afecta sus derechos y estabilidad socioeconómica, para el caso colombiano, el gobierno de turno se ha sustentado en el principio de solidaridad y a su vez ha determinado un alcance específico de atención del mínimo vital. El concepto de asistencialismo ha sido criticado en áreas oficiales o académicas debido a que no va más allá del cumplimiento del deber básico del Estado de atender a su población en situaciones que generen algún tipo de vulnerabilidad, además genera en sí mismo condiciones de exclusión y segregación de la población a la que se quiere atender (Satriano, 2006)<sup>97</sup>

Para el análisis de este capítulo tomaremos en cuenta el concepto de asistencialismo como intervención estatal para cubrir población en situación de vulnerabilidad<sup>98</sup>, que caracterizan las acciones del gobierno que se han implementado desde 1995 bajo el mandato de Ernesto Samper hasta el año 2004 con la declaración del ECI por parte de Corte Constitucional. De esta manera podremos observar cómo las políticas implementadas en este periodo conservan un patrón de atención a emergencias y un intento por la estabilización socioeconómica únicamente.

---

<sup>97</sup> El asistencialismo entonces viene a ser criticado en dos perspectivas, como políticas que no llegan a ser más que un paliativo sobre la situación estructural de la población que se quiere atender y como un mecanismo de exclusión e incluso discriminación por parte del Estado: “Estos grupos son identificados como sectores subalternos de una sociedad formada por grupos de desamparados que dependen de esas acciones que determinan estas políticas. Políticas que siempre encubren relaciones de dominación más profundas, por estar ligadas a parámetros no sólo ideológicos sino también presupuestarios” (Satriano, 2006).

<sup>98</sup> Vulnerabilidad: “la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. [...] Para contrarrestar la vulnerabilidad es necesario: reducir en la medida de lo posible los efectos del propio peligro (mediante mitigación, predicción y alerta, y preparación); fortalecer la capacidad para resistir y hacer frente a los peligros; abordar las causas subyacentes a la vulnerabilidad, como la pobreza, el mal gobierno, la discriminación, la desigualdad y el acceso insuficiente a recursos y medios de subsistencia.” (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2018). La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja incluyen a las personas desplazadas dentro del grupo de personas potencialmente vulnerables.

El primer desarrollo de estrategias de gobierno para brindar una atención específica sobre la población desplazada, es solo hasta 1995 cuando con el documento Conpes 2804 se elaboró una respuesta asignando responsabilidades determinadas a las diferentes entidades nacionales y se propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), lo cual lleva a que en 1997 a través de la Ley 387 se estructuran los lineamientos de política para la atención a la población desplazada.

A través de esta Ley se establecieron los parámetros básicos para el diseño de políticas públicas: se delimitó un sujeto de atención, se creó un registro específico para la población desplazada, se instauró un sistema de coordinación, se fijó un presupuesto, etc. (Sentencia T-025, 2004, pág. 4 Anexo 5 ).

En las administraciones de Gaviria (1990-1994) y su sucesor, Ernesto Samper Pizano (1994-1998) se transitó a través de la atención humanitaria en el marco normativo de atención a las víctimas del terrorismo y de los desastres naturales tomando como referencia la creación de entidades como el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y las entidades públicas del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 60); lo que permitió que por primera vez se hablará del desplazamiento forzado como una consecuencia del conflicto armado. Se creó una política pública que designó recursos para la atención de esta población, pero que, desafortunadamente se diseñó sin un enfoque relacionado con los impactos de la guerra sino que se atendió desde la perspectiva general de la población vulnerable del país.

Estas políticas tenían como uno de los objetivos principales el intento por la estabilización socio-económica de la población<sup>99</sup> lo cual ha sido notablemente impreciso ya que hasta la actualidad no se ha logrado definir cuál es la diferencia de las políticas socio-económicas elementales del Estado respecto a programas de estabilización para las víctimas de desplazamiento<sup>100</sup> y por lo tanto al no plantearse un enfoque de reparación integral la población desplazada recibiría la misma atención asistencial que la demás población vulnerable.

Ahora, si la política pública planteada a través de la Ley 387 de 1997 buscaba una atención diferencial para las víctimas de desplazamiento, el hecho de dar como alcance máximo a esta política la estabilización socioeconómica, implicó que las entidades tanto centrales como territoriales al formular sus políticas no fueran más allá de la creación de los mismos programas sociales con los que se atiende a la población vulnerable en general.

Además de la Ley 387, en términos de respuesta al desplazamiento, en 1999 durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) fue aprobado el *Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*, cuyo objetivo principal era el retorno

---

<sup>99</sup> Los documentos del CONPES como guía de diseño e implementación de políticas sociales planteaban para este caso que la población objetivo debía contar con vulnerabilidad socioeconómica y por lo tanto debían ser atendidos en este sentido: “1. Quienes hayan sido desplazados por la violencia dentro de los 12 meses inmediatamente anteriores a la fecha de su solicitud de acceso al programa y que, además, se encuentren en situación de vulnerabilidad y riesgo en sus derechos fundamentales y/o derechos económicos y sociales básicos y que no hayan logrado reconstruir un proyecto socio-económico sostenible. Esta población podrá beneficiarse de las acciones definidas en todas las estrategias establecidas en este documento. 2. Quienes hayan sido desplazadas por la violencia con una anterioridad mayor de un año y menor de seis respecto de la fecha de su solicitud de ingreso al programa, y que, además, se encuentren ubicados en el nivel 1 y 2 del SISBEN, o en situación de riesgo grave para su vida o su integridad personal. Estas personas podrán beneficiarse de los programas definidos en la estrategia de consolidación y estabilización socio-económica, así como de las medidas de protección establecidas en este documento” (Departamento Nacional de Planeación, 1995)

<sup>100</sup> “Las dificultades que esta obligación entraña para la evaluación de la política pública destinada a la atención de la Población Desplazada por la Violencia PDV estriban en que ella también es predicable de la población en general, cuya atención, al parecer, debe ser objeto de otras políticas públicas. En efecto, el principio de Estado Social de Derecho y la obligación contenida en el artículo 2 de la Constitución obligan a aceptar que toda persona residente dentro del territorio nacional tiene derecho a que el Estado le asegure la “sostenibilidad económica y social”. Con lo anterior, no existe parámetro alguno que permita distinguir las obligaciones puntuales del Estado frente a la PDV de aquellas que tiene a la población en general” (Lopez, 2010, pág. 19)

voluntario, buscaba trascender el enfoque asistencialista e ir hacia las causas estructurales del desplazamiento. No obstante, desde el año 2000 la tendencia de retorno decreció manteniéndose de esta manera.

En este sentido, sobre todo para el caso de las entidades territoriales, las políticas creadas para atender las víctimas de desplazamiento forzado han sido las mismas con las que se atiende a la población vulnerable del municipio o departamento, brindando no más allá de programas para afiliación a salud, jornadas de entrega de documentos de identificación, formación para emprendimiento, etc.<sup>101</sup> De este modo podemos identificar hasta la actualidad un legado de políticas asistencialistas culpa de un enfoque limitado de la política pública creada con base en la Ley 387 de 1997.

Partiendo del concepto general y la aplicación del enfoque diferencial como metodología de análisis en la implementación de la política pública<sup>102</sup>, la Ley 387 solo alcanza a emplear la atención en perspectiva de equidad con la población desplazada en sí, pero no usa este enfoque con la población indígena y esta situación acompañaría el diseño de políticas públicas por mucho tiempo, incluso después del llamado de atención de la Corte Constitucional o la misma creación de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Ley 4633 de 2011, las políticas diseñadas e implementadas quedaron tan arraigadas en su orientación

---

<sup>101</sup> Para el rastreo de estos programas existen actualmente dos herramientas institucionales, el Manual de Oferta Institucional del Departamento Nacional de Planeación <https://ddtspr.dnp.gov.co/MOI/AdmPrograma/Buscador/?UsuLogged=Invitado> y el Mapa de Oferta de la Unidad para las Víctimas <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/mapa-de-oferta/195>, ambos contienen la información más reciente de los programas nacionales y territoriales con enfoque de atención a población víctima, por lo tanto se realizaron diferentes búsquedas entre el mes de octubre y diciembre de año 2017 aplicando filtros territoriales y de exclusividad en atención a víctimas de desplazamiento con y sin pertenencia étnica lo cual arrojó resultados limitados a programas de atención en medidas de asistencia, la única excepción son los programas propios de la Unidad para las Víctimas que son creados directamente para la población con cualquier hecho victimizante a causa del conflicto armado.

<sup>102</sup> “El enfoque diferencial es un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones desde una perspectiva de equidad y diversidad” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, pág. 23)

humanitaria al punto que ha costado entender por ejemplo la diferencia entre sujetos de atención individuales y colectivos, es decir, o se atiende a la población indígena de manera individual desligándola de su arraigo colectivo, o se atiende al colectivo sin tener en cuenta las necesidades individuales.

### **Políticas posteriores a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, ECI**

La declaratoria del ECI para el caso de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado en Colombia pronunciado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004, permitió que en su momento se reevaluara el diseño y la implementación de los programas creados para atender a esta población. En términos de política pública gracias a esta declaratoria, hubo cambios implementados de manera directa o indirecta que promovieron una primera evolución en la protección y restablecimiento de los derechos de las víctimas, dentro de los más destacados se encuentran los siguientes:

- Se formularon políticas específicas de protección a líderes o demás víctimas en riesgo extraordinario
- Se formuló el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 250 de 2005), lo que permitió organizar y modular la política además de intentar incluir un enfoque de derechos<sup>103</sup>.
- Se realizó un ejercicio específico para la asignación de un presupuesto constante para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado. (Conpes 3400 de 2005)

---

<sup>103</sup> El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, pág. 3).

- Se ordenó la creación de indicadores para el seguimiento y evaluación del goce efectivo de derechos.

Estos avances permitieron además de visibilizar esta problemática, dar un paso más allá en el reconocimiento de un sujeto destinatario de programas específicos, no obstante, el enfoque humanitario y de vulnerabilidad dado a estas políticas mantuvo el arraigo asistencialista de los programas mencionados en el apartado anterior y por lo tanto la administración no logró distinguir entre políticas sociales intrínsecas al Estado Social de Derecho, y las políticas de reparación integral necesarias en el proceso de justicia transicional que permitan la reconstrucción de vida de las víctimas de la violencia.

A pesar de que las políticas creadas bajo el precedente normativo de la Ley 387 de 1997 lograron avanzar en criterios necesarios para la atención especializada sobre la población desplazada, como un registro independiente o la creación de un sistema interinstitucional para la coordinación de la política; la Corte Constitucional encontró vía acciones constitucionales (es decir, a través de la revisión de tutelas radicadas por víctimas de desplazamiento) el problema estructural de exigibilidad de los derechos o goce efectivo de los mismos. En este sentido, el análisis de la política pública trasciende a lo jurídico e ingresa en el campo de la interrelación que pueden llevar la rama judicial y la ejecutiva al momento de diseñar cualquier tipo de política pública, lo que ha implicado una compleja discusión entre el *deber ser* planteado por las Altas Cortes y el intento de justificación del gobierno sobre el real alcance al momento de implementar una política y sobre todo una de tipo social.

A través de la declaración del ECI la Corte intenta evolucionar del enfoque asistencialista a una perspectiva de restablecimiento de derechos, sin embargo, la única diferencia objetiva entre estos dos puntos de vista fue el paso de políticas de atención humanitaria inmediata a políticas de estabilización en el mediano o largo plazo, el problema fue que se mantuvo el dilema entre crear políticas con enfoque económico de superación de la pobreza o políticas sociales para restituir derechos:

“Esta lógica (la condición de población desplazada por la violencia PDV se adquiere por la violencia y se pierde por la estabilización socioeconómica) pone de presente que, para el legislador, quiérase o no, existe una estrecha relación entre la condición de PDV y condiciones materiales (pobreza (...)). Ello dificulta enormemente la conceptualización y la promoción de soluciones para la PDV, pues se discutirá si la atención de sus necesidades es el componente de una política de erradicación de pobreza o es una cuestión de “restablecimiento de sus derechos”.

(Lopez, 2010, pág. 19)

En este sentido podemos observar que la discusión planteada sobre la imposibilidad de distinguir las políticas públicas que se construyen para atender a la población vulnerable en general o personas en situación de pobreza y las políticas creadas para atender a las víctimas, se ha mantenido incluso hasta después de la formulación de la Ley de Víctimas.

### **Políticas públicas posteriores al Auto 004 de 2009**

De los cambios más importantes en la implementación de la política pública posterior a la declaratoria del ECI fue el reconocimiento de los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados del conflicto sobre algunos grupos poblacionales y en consecuencia la necesidad del enfoque diferencial para responder a las particularidades y grado de

vulnerabilidad de estos grupos poblacionales y para superar conductas de discriminación y marginación como garantía de no repetición de la victimización.

Específicamente, para los pueblos indígenas dicho cambio se dio a través del Auto 004 de 2009, donde además de exponer la situación de emergencia en la que se encuentra la población indígena a causa del desplazamiento<sup>104</sup> se dieron dos órdenes puntuales al gobierno, la creación del *Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento*<sup>105</sup> y el diseño e implementación de *Planes de Salvaguarda*<sup>106</sup>, para esto la Corte especificó la orientación de estos programas y las entidades que estarían a cargo, no obstante, tal como lo hemos venido analizando los programas de atención a la población desplazada tenían una única perspectiva de estabilización socioeconómica que hasta ese momento no estaba funcionando con la población desplazada en general y ahora las entidades debían realizar dos acciones consecuentes que hacían más complejo cualquier intento de diseño de estas políticas, la inclusión de enfoque diferencial y por lo tanto la consulta previa<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Los grupos indígenas colombianos están particularmente indefensos y expuestos al conflicto armado y sus consecuencias, particularmente el desplazamiento. Deben soportar los peligros inherentes a la confrontación sobre la base de situaciones estructurales preexistentes de pobreza extrema y abandono institucional, que operan como factores catalizadores de las profundas violaciones de derechos humanos individuales y colectivos que ha representado para ellos la penetración del conflicto armado en sus territorios (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009, pág. 5)

<sup>105</sup> ORDENAR a los mismos funcionarios enunciados en el siguiente numeral que diseñen e implementen, dentro de sus respectivas órbitas de competencia, un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento, (...)Este programa deberá ser adoptado, junto con un cronograma para su implementación y seguimiento, dentro del término de seis (6) meses siguientes a la notificación de este auto, y deberá contener componentes de prevención y atención así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el presente auto y en otros donde se ha ordenado incluir un enfoque diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009, pág. 39)

<sup>106</sup> Tercero.- ORDENAR al Director de Acción Social y al Ministro del Interior y de Justicia, - con la participación de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal - que, en el término máximo de seis (6) meses a partir de la notificación del presente auto, formulen e inicien la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en la presente providencia. (Sentencia T-025 Auto 004 de 2009, pág. 40)

<sup>107</sup> La Corte no especificó en el mecanismo de Consulta Previa para la construcción de estos programas, sin embargo por la solicitud de participación y el alcance de estas medidas se realizó un proceso de concertación que el

La expectativa con estas órdenes era ver en funcionamiento los elementos específicos de políticas diseñadas para atender dos tipos de enfoque de vulnerabilidad simultáneamente y en el que las acciones de parte del gobierno deberían trascender del modelo vertical de diseño de políticas a una elaboración más participativa, lo cual tomó mucho más tiempo del ordenado y no logró pasar a la implementación y mucho menos de evaluación. En una revisión sobre la ejecución de las ordenes emitidas a través del Auto 004 (Rodríguez Garavito, Orduz Salinas, Boada, Rubiano, & Arias, 2010), la Universidad de los Andes analizó los avances del gobierno para el año 2010 y dentro de lo presentado por la administración se muestra cómo progresó la formación de los funcionarios en mecanismos de participación y consulta previa<sup>108</sup> y el diseño e implementación de una metodología de materialización de los planes de salvaguarda, situación que planteaba que al trabajar con población indígena que además ha sido víctima del conflicto armado, se requeriría (y así lo fue) mucho tiempo de asimilación institucional.

Por otro lado lo que fue más complejo aún fue la inclusión efectiva del enfoque diferencial ya que como lo muestra la evaluación de la Universidad de los Andes el gobierno pretendía (y aún lo hace) mantener los mismos programas generales de atención a

---

gobierno llamo *Participación organizativa indígena nacional* “Consistente con este derrotero, durante el primer semestre de 2011 se mantuvo una dinámica caracterizada por tres dinámicas simultáneas: una de los pueblos amazónicos, liderada por la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC); otra paralela orientada por la Organización Nacional Indígena de Colombia, (ONIC), y Autoridades Tradicionales (AICO) y una final, coordinada desde la Confederación Indígena Tayrona, (CIT). Con estas organizaciones se adelantaron acuerdos para concretar su propuesta particular del Programa en un documento formal, el cual fue recibido el 10 de junio de parte de la CIT, el 21 de junio de parte de la OPIAC y el 28 de junio por parte de la ONIC; documentos que surtieron nuevos procesos de corrección y se entregaron finalmente, en el mes de agosto en su versión final (Dirección de asuntos indígenas, Rom y Minorías, 2012, pág. 23)

<sup>108</sup> “En el informe del 22 de abril de 2010 sobre el auto 004, remitido a la Corte Constitucional, el Gobierno colombiano presenta las diferentes acciones llevadas a cabo por él para darle cumplimiento hasta esa fecha. Según este informe, el Gobierno ha realizado avances en tres aspectos: la capacitación de funcionarios para la ejecución de las órdenes del auto (especialmente en lo relacionado con los mecanismos participativos y de consulta previa), el diseño de la metodología para desarrollar el programa de garantías y los planes de salvaguarda étnica (para lo cual se han generado diferentes espacios institucionales y con representantes indígenas de discusión) y, por último, el inicio de la puesta en marcha de esta metodología”. (Rodríguez Garavito, Orduz Salinas, Boada, Rubiano, & Arias, 2010)

la población víctima<sup>109</sup>. Ahora, si tomamos directamente el informe presentado por el Ministerio de Interior en junio de 2012, para ese momento solo se habían logrado plantear los objetivos del programa en general y hasta ese momento iba a iniciar la redacción del Plan de Acción:

“Con el propósito de proceder con el plan de Acción, desde la Dirección de Asuntos Indígenas se ha propuesto un esquema de trabajo, que define como meta el diseño y realización del Plan de Acción y como objetivo puntual “Generar un conjunto de acciones de prevención y atención integrales, coherentes, armónicas, específicas, progresivas, suficientes y respetuosas de la diversidad etnocultural dirigidas a garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas (Dirección de asuntos indígenas, Rom y Minorías, 2012, pág. 18).

Luego de más de dos años de concertación el programa hasta ese momento iba a iniciar con el diseño de las acciones concretas de implementación y no se iba más allá de instrucciones a las entidades para la inclusión del enfoque diferencial y que además era un concepto reciente en la administración<sup>110</sup>. Posteriormente, con la Ley de Víctimas 1448 de 2011, el avance determinado del Programa de Garantía de Derechos se iba a difuminar en los nuevos elementos legislativos referentes al tema específico de la “Reparación Integral”

---

<sup>109</sup> “Sin embargo, la propuesta del ministerio sobre el programa de garantías no permite determinar con precisión cuáles son los mecanismos para la protección de los derechos de las comunidades indígenas afectadas o vulneradas por el conflicto armado o por los factores conexos al conflicto que señala el auto. Aún no es posible determinar, a partir de este documento, cómo se estructurará la asistencia a las comunidades indígenas desplazadas. Parecería ser que muchas de estas iniciativas se realizarán integrando medidas diferenciales en las políticas generales sobre desplazamiento forzado, las cuales, como se analizará en la segunda sección de este informe, carecen de enfoque diferencial. (Rodríguez Garavito, Orduz Salinas, Boada, Rubiano, & Arias, 2010)

<sup>110</sup> Solo hasta el 2012 el DNP presenta una guía para la inclusión del enfoque diferencial en los planes, programas y proyectos y allí mismo menciona que se debe a una innovadora inserción en el Plan de Desarrollo 2010-2014 “Este documento se enmarca en lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” en donde se define como lineamiento estratégico el enfoque diferencial en las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, asimismo contribuye a avanzar en lo dispuesto en la normatividad vigente especialmente con lo relacionado en la Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT, en el cual se define que los gobiernos deben desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, acciones coordinadas y sistemáticas para garantizar sus derechos individuales y colectivos que les permita mejorar sus condiciones de vida” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, pág. 4)

que de hecho comenzó por la necesidad de retomar la consulta previa, pero para los decretos ley, en los que profundizaremos en el siguiente acápite.

Para el caso de las víctimas indígenas y a pesar de los exhortos de la Corte Constitucional, el alcance de las políticas públicas no ha ido más allá de la inclusión en los mismos programas asistenciales de algunos aspectos de enfoque diferencial (tal vez únicamente como criterios de priorización<sup>111</sup>) y del avance en el aprendizaje sobre el diseño de políticas a través de la consulta previa, sin embargo, no se cuenta con experiencias sistemáticas de implementación.

### **Ley de víctimas y restitución de tierras**

Continuando con la perspectiva de análisis de política pública para víctimas indígenas, la Ley 1448 de 2011 da el salto específico sobre la Reparación Integral recogiendo los avances sobre la asistencia y atención a la población víctima de desplazamiento. Particularmente la Ley consolida los siguientes aspectos (Ley 1448, 2011):

- Se amplía el concepto de víctima envolviendo las afectaciones a Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, lo que concretamente incluye además de desplazamiento forzado otros hechos victimizantes.
- Al incluirse otros hechos victimizantes se fortalece el registro de la población unificando todas las bases de datos institucionales con reconocimiento de víctimas en un único registro.

---

<sup>111</sup> Adicionalmente, los criterios de priorización para las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación señalados en la Resolución 0090 de 2015 de la Unidad para las Víctimas sólo hacen referencia a los sujetos étnicos en tanto pertenezcan a sujetos de reparación colectiva.

- Se consolida el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas abriendo espacios de articulación interinstitucional más amplios y con facultades de diseño y concertación de criterios en medidas de asistencia y reparación.
- En un intento de repercutir sobre la discusión de la estabilización socio-económica mantiene el concepto de cesación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento en la búsqueda de cierres tanto poblacionales como institucionales.
- También a su vez, es importante reconocer que este instrumento legal contó con un largo proceso de concertación, con lo cual se avanzó en la inclusión del principio de participación al lograr una Ley mucho más plural.

Por otro lado, la Ley intenta renovar las nociones de Reparación administrativa, que hasta el momento solo se habían mencionado de manera gubernamental en la Ley 975 de 2005 que realmente tenía un alcance más judicial y con el Decreto 1290 de 2008 que mencionaba medidas de reparación de las que solo se implementó masivamente la indemnización<sup>112</sup>. Para el caso de la Ley de Víctimas se establecen conceptos un tanto más precisos, pero sobre todo se crea la institucionalidad para implementarlos ya que la Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas se crea con áreas y proyectos de inversión concretos para la Reparación integral.

El hecho de contar con una institucionalidad específica para la implementación de medidas de reparación permitió que se intentarían diseñar e implementar políticas públicas

---

<sup>112</sup> “No obstante, aunque el Decreto contiene una noción tan amplia de la reparación, lo cierto es que Acción Social sólo ha desarrollado ampliamente la indemnización solidaria, (...) y lo ha hecho teniendo como sustento el pilar fundamental del Decreto que es el principio de solidaridad del Estado con las víctimas. Lo que ha implicado que a las víctimas del conflicto armado se les está pagando el dolor” (Cano Roldan & Caro Garzón, 2011)

mucho más concretas. Para lo cual se construyó un modelo de ejecución<sup>113</sup> y posteriormente una ruta de implementación en la que se pretende articular las entidades en torno a las necesidades de las víctimas, esto mostraba un avance en cuanto a la caracterización de las víctimas intentando actualizar la información de la población y flexibilizar la oferta incluyendo el enfoque reparador.

Por otro lado, se fortaleció la reparación colectiva como mecanismo de reconstrucción del tejido social y la búsqueda de medidas que atendieran daños colectivos y comunitarios, para esto también se construyó un registro y una ruta que permitiera la implementación y seguimiento de cada medida de reparación aplicable<sup>114</sup>. A su vez se incorporó el programa de retornos y reubicaciones a los procesos de reparación colectiva intentando así la integralidad de la estabilización de las comunidades que fueron desplazadas. La Reparación Integral contó con diferentes frentes de aplicación que ampliaron su espectro de política pública llegando ahora sí a la etapa de ejecución.

Para contar con un panorama concreto sobre la forma en que se han venido diseñando e implementando las políticas públicas en el marco de la reparación integral a pueblos indígenas realizaremos una revisión bajo dos perspectivas, una de gobierno a través de la revisión de los informes presentados anualmente por el Sistema Nacional de Atención

---

<sup>113</sup> En los primeros informes presentados al Congreso de la República la Unidad para las Víctimas hablaba del MAARIV (Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas) como un modelo para reconocer necesidades de la población y articular la oferta pertinente, posterior a eso en los últimos informes se pasó a hablar de Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015) que se enfoca más al acompañamiento de la población pero mantiene su función de caracterización y focalización de oferta específica.

<sup>114</sup> “El Programa se implementa a través de planes de reparación colectiva siguiendo los pasos de una ruta que ha sido definida para ello.(...) Las medidas contenidas en cada plan de reparación colectiva son elaboradas con los propios sujetos de reparación y para su materialización se tiene en cuenta la participación de las instituciones del SNARIV, en un ejercicio coordinado entre los niveles del Gobierno Nacional, departamental, municipal y distrital, con las ciudadanas y los ciudadanos colectivamente considerados como actores políticos fundamentales” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013)

y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) al Congreso de la República elaborados a través de la Unidad para las Víctimas<sup>115</sup> y otra a través del control y evaluación, tomando los informes de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto presentados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto (CSMDL)<sup>116</sup>; también presentados anualmente al Congreso de la República.

A través de este análisis podemos encontrar el estado actual de cada uno de los programas que se han venido construyendo para la materialización de los derechos que se pretenden reestablecer a través de la reparación a los grupos étnicos con especial énfasis en los pueblos indígenas, de tal forma que se logre visibilizar las diferencias entre las dimensiones individual y colectiva de la reparación.

### ***Revisión y análisis de informes de gobierno***

Para dar paso a este acápite en la sección de anexos se incluirá el análisis del contenido de los informes presentados por el gobierno nacional a las Comisión primera del Congreso de la República en el periodo comprendido entre abril de 2013 hasta agosto 2016. (Ver anexo 2).

---

<sup>115</sup> Estos informes son elaborados en el marco del artículo 202 de la Ley 1448 de 2011, el cual ordena al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas presentar a través de la articulación de la Unidad para las Víctimas sus avances en la implementación de la ley a las comisiones primeras del Senado y Cámara. El análisis realizado parte del segundo informe ya que el elaborado en agosto del 2012 no fue publicado oficialmente por la Unidad para las Víctimas.

<sup>116</sup> La Comisión fue creada de acuerdo a lo establecido tanto en el artículo 180 del Decreto 4633 como en el 143 del Decreto 4635 y les asignó como función primordial, el seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas señaladas en estas normas especiales, esta Comisión está conformada por “Procurador General de la Nación o su delegado quien la presidirá, el Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaría técnica, el Contralor General de la Republica y dos representantes seleccionados por la Mesa Permanente de Concertación, y para las comunidades negras estará conformada por los mismos integrantes previstos en el artículo 201 de la Ley 1448 y adicionalmente dos representantes elegidos por los consejos comunitarios y autoridades propias” (Comisión de seguimiento de los organismos de control, 2013)

Estos informes presentados por el SNARIV, reúnen la gestión de todas las entidades que de algún modo deben diseñar o participar en políticas públicas para la atención, asistencia o reparación a víctimas del conflicto armado, sin embargo para este análisis hicimos énfasis en las políticas que se han o deberían haberse creado para la víctimas indígenas, por lo tanto se pueden ver temas recurrentes como el ingreso al RUV, reparación colectiva, o retornos y reubicaciones, sin embargo es indispensable encontrar la forma en que las entidades intentan incluir el enfoque diferencial a cada uno de sus programas, planes o proyectos.

De manera inicial podemos identificar que el gobierno nacional a 2016 no contaba o por lo menos no ha reportado de manera oficial una política de reparación individual diseñada particularmente para sujetos étnicos, los avances presentados sobre las medidas de reparación individuales están referidas a programas generales como por ejemplo la entrega de indemnización administrativa o las estrategias para rehabilitación<sup>117</sup> en los que se identifica si la persona atendida se auto-reconoce como perteneciente a alguno de los grupos étnicos y se enuncia en el acumulado de resultados, lo que significa que la noción para incluir el enfoque diferencial no va más allá de ser un criterio de clasificación de la población atendida.

Por otro lado, no existe ninguna mención a la concertación para la implementación de las medidas, ni en la etapa de diseño ni de implementación. Finalmente, respecto a las políticas de reparación individual no existe ningún tipo de articulación o de integración con

---

<sup>117</sup> En la actualidad según los informes presentados al Congreso para la materialización de la medida de reparación de rehabilitación individual se cuenta con dos programas el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas PAPSIVI a cargo del Ministerio de Salud y la Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal EREG ejecutada por la Unidad para las Víctimas.

el programa de reparación colectiva el cual veremos más adelante, tal como lo presentan las entidades de gobierno estos programas de reparación se han creado con una atención directa sobre los destinatarios y para el caso de las víctimas que hacen parte de cualquiera de los grupos étnicos no se contempla ningún tipo de relación con su comunidad y mucho menos la diversidad para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

Para el caso de las medidas de asistencia persiste el problema planteado previamente para las políticas creadas a partir de la declaratoria del ECI por la Corte Constitucional, en el cual existe la confusión de parte de las entidades a cargo sobre el diseño de programas para atención a la pobreza o de corte netamente socio-económico en los cuales no se plantean aspectos diferenciales entre la población vulnerable y las víctimas de desplazamiento, sin embargo en los primeros informes presentados el año 2013 se presentan avances desde el Ministerio de Educación en cumplimiento al Auto 004 de 2009 a través del apoyo a los Planes de Salvaguarda, no obstante además que no se presentan más progresos en los siguientes informes, esta es una medida aún de tipo asistencialista que solo alcanza a dar apoyo a las víctimas para la estabilización socioeconómica pero no hace parte directa de un proceso de reparación. Lo mismo sucede con Iraca el programa del DPS para generación de ingresos en comunidades indígenas, del cual se muestra gran avance en su implementación pero que nunca se muestra como vinculado a los procesos de reparación integral.

De la revisión de los informes de gobierno, es muy notablemente que los programas de reparación individual no tienen ningún tipo de articulación con la reparación colectiva y es esta última donde se ha soportado todo lo relacionado con reparación a grupos étnicos.

Ahora bien, el diseño de la ruta de reparación colectiva ha tenido como base principal la inclusión del enfoque diferencial, pero existen dos inconvenientes que afectan directamente el proceso de reparación a las víctimas de desplazamiento ubicadas en Bogotá:

La muy insuficiente implementación y la inexistencia de lineamientos para la inclusión en los procesos de reparación colectiva de las víctimas que hacen parte de las comunidades pero que al momento del diseño e implementación de los planes de reparación colectiva no están conviviendo con su comunidad por causa del desplazamiento.

En consecuencia, la situación que hemos venido mencionando respecto a las víctimas indígenas en contextos urbanos, conlleva a que al encontrarse fuera de su territorio ancestral no puedan participar activamente de los procesos de concertación o consulta previa para el diseño de las medidas de reparación, en ese caso deben recibir en la ciudad o municipio que se encuentren las medidas de reparación individual, que en general, no cuentan con enfoque diferencial étnico.

De esta forma se puede comprobar a través de los resultados presentados por el gobierno que la política de reparación para sujetos étnicos se ha construido básicamente sobre la dimensión colectiva, a esto se suma que no existe una real articulación con la reparación individual y que esta última se ha construido sin enfoque diferencial, por lo tanto las víctimas que se han auto reconocido como pertenecientes a un pueblo indígena, al no poder hacer parte del proceso de consulta con el cual se construyen los planes de reparación colectiva solo pueden acceder a medidas de reparación individual construidas para la población en general, excepto a unos pocos avances.

Finalmente, existe otra particularidad en el análisis de estos informes, y es que casi toda la política de reparación en sus diferentes dimensiones se ha construido desde el nivel central y se ha delegado sobre las entidades territoriales solo el diseño e implementación de políticas en etapa de asistencia, esto tal vez se deba a que el presupuesto asignado para el territorio tiene una destinación específica sobre la implementación de derechos básicos como salud y educación lo que lleva a que gobernaciones y alcaldías concentren sus esfuerzos en las medidas de asistencia.

### ***Revisión y análisis de los Informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes***

Se expone a continuación el análisis del contenido de los informes de seguimiento y monitoreo por parte de los Entes de Control a la implementación de los Decretos Ley de víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom en el periodo comprendido entre el 2013 hasta el 2017 (ver análisis detallado en Anexo 2)

La Comisión de Seguimiento conformada por tres entes de control (Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación) y con participación de los líderes que hacen parte de las mesas nacionales de participación de víctimas, elaboran estos informes a través de su función preventiva y sólo en casos extremos se inicia algún tipo de proceso respecto al mal desempeño, al respecto se han presentado dos situaciones que ponen en riesgo el acceso efectivo a los derechos de estas víctimas en el marco de un proceso de reparación. En primer lugar, el hecho que en todos los informes se presenta una grave falencia en la implementación de los planes de reparación colectiva al punto de contar con 317 sujetos registrados y solo 4 planes en curso

de ejecución (ver anexo) lo que implica que para evaluar el impacto generado en la población la información es muy limitada.

En segundo lugar, como se ha expuesto, los Planes Integrales de Reparaciones Colectivas para Pueblos y Comunidades Indígenas, son la base de la política con la que se debe atender a las víctimas indígenas, por lo tanto, la construcción y la consulta sobre éstos determina las medidas de reparación que se implementarán. La Comisión de Seguimiento ha reportado que no existe ningún tipo de articulación entre la elaboración de los Planes de Reparación Colectiva y los Planes de Reparación Individual:

Se debe reconocer importancia de dicha articulación a efectos de propender por la indivisibilidad de los derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos, dado que la falta de coordinación entre los mecanismos establecidos para llevar a cabo tanto la reparación individual, como la reparación colectiva, afecta que la implementación de las medidas de reparación transformadora se den bajo el principio de su interdependencia, en perspectiva de reparar de manera efectiva el daño material y espiritual causado a la integridad étnica y cultural causado a la comunidad y/o a quien haga parte de la misma (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2017)

En este sentido, ya que se logra corroborar tanto por lo presentado por gobierno como por los entes de control, que no existe una articulación real entre los programas creados para la materialización de la reparación colectiva y la individual, el paso a seguir es identificar cuál es el tipo de políticas a las que acceden las víctimas de forma individual. De esta dimensión se destaca que ni los programas de reparación ni los asistenciales cuentan

con enfoque diferencial étnico; lo máximo que se ha logrado hasta 2016 es usarlo como un criterio de priorización.

Adicionalmente, de los puntos más importantes encontrados por la Comisión de Seguimiento fue que la política de reparación étnica individual –ya que la colectiva debe hacerse a través de consulta previa- debe construirse a través de la concertación, situación que se encuentra gravemente retrasada debido a que no se ha establecido el protocolo de participación para pueblos indígenas, lo que deja en manos exclusivas del gobierno el alcance con el que se construyen las medidas de reparación individual.

### **Revisión de la incorporación del enfoque diferencial en el diseño e implementación de política pública de reparación para indígenas.**

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011, en el artículo 23 N. 3 reconoce el derecho de enfoque diferencial y en el artículo 13 se enuncia éste como un principio. Por otro lado, el Decreto Ley 4633 de 2011 expresa las características y particularidades de los pueblos indígenas que no pueden desconocerse para diseñar e implementar políticas públicas de atención, asistencia y reparación. Sin embargo, la implementación del principio y la garantía de derechos especiales para grupos étnicos se condiciona al vínculo territorial (relación sujeto-lugar) y al vínculo comunitario (relación sujeto-colectivo), constituyéndose en una barrera para quienes no cumplen dichas condiciones.

En el caso que los sujetos de reparación sean individuales, es decir que reconozcan la conciencia de su identidad étnica, pero que en el momento de la declaración de los hechos victimizantes no hagan parte de un sujeto colectivo de

reparación étnica, ni tengan un vínculo permanente con autoridades tradicionales y políticas de su comunidad, la dimensión de la reparación que aplica es la individual que no cuenta con el reconocimiento de las particularidades culturales.

Ahora, tal como hemos visto en el trascurso de este capítulo, la política general para las víctimas del conflicto se ha construido con la pretensión de mantener una ruta lineal en la recuperación de la población, comenzando por atender urgente su mínimo vital, pasando a intentar lograr la estabilización socioeconómica y finalmente, alcanzar un proceso de reparación integral que reconstruya el proyecto de vida de las víctimas. Sobre esta ruta existen competencias dispares en los diferentes niveles de gobierno e instituciones, lo que dificulta a su vez el proceso de participación de los pueblos indígenas que guie la inclusión del enfoque diferencial étnico, sobre todo cuando no existe un protocolo de participación que defina un escenario o mecanismo donde puedan converger todas las entidades del SNARIV y los pueblos indígenas para definir de manera conjunta las políticas públicas.

El siguiente cuadro evidencia para cada eje de política (atención, asistencia y reparación) sobre la población desplazada, los diferentes niveles de competencias donde debería garantizarse el proceso de participación de los pueblos indígenas:

**Tabla 4 Competencias en diseño e implementación por nivel de gobierno**

| Eje de política                    | Medida                                    | Competencia por nivel de gobierno   |
|------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|
| Mínimo vital o subsistencia mínima | Ayuda humanitaria inmediata               | Entidades territoriales             |
|                                    | Ayuda humanitaria urgente y de transición | Entidades nacionales (UARIV o ICFB) |

|                                                              |                                            |                                                                            |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Superación de vulnerabilidad o estabilización socioeconómica | Salud                                      | Entidades territoriales                                                    |
|                                                              | Vivienda                                   | Entidades territoriales (subsidios)<br>Entidad nacional (viviendas gratis) |
|                                                              | Educación                                  | Entidades territoriales                                                    |
|                                                              | Identificación                             | Entidades territoriales                                                    |
|                                                              | Alimentación                               | Entidades territoriales                                                    |
|                                                              | Generación de ingresos                     | Entidades territoriales y entidades nacionales                             |
|                                                              | Reunificación familiar                     | Entidades nacionales                                                       |
| Reparación individual y colectiva                            | Elaboración de Plan individual o colectivo | Entidades nacionales                                                       |
|                                                              | Indemnización                              | Entidades nacionales                                                       |
|                                                              | Rehabilitación                             | Entidades nacionales                                                       |
|                                                              | Satisfacción                               | Entidades territoriales y entidades nacionales                             |
|                                                              | Restitución                                | Entidades nacionales                                                       |
|                                                              | Garantías de no repetición                 | Entidades territoriales y entidades nacionales                             |

**Fuente:** Elaboración propia basada en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4633 de 2011.

Como podemos observar, al entrar al análisis del contexto de implementación de política que tiene como principio fundamental la participación, a varios años de implementación de la ley aún no se establecen espacios concretos para construir la política pública con los pueblos indígenas; podría incluso decirse que desde las instituciones responsables se ha obviado tal responsabilidad en relación a la dimensión individual de la reparación.

## **Revisión de resultados generales de la implementación de las políticas públicas de estabilización socioeconomica para víctimas en Bogotá**

Para el caso del análisis de las políticas públicas de atención y reparación a víctimas en Bogotá tomaremos como criterio principal la revisión de los resultados y el impacto que han generado los programas que se han venido implementado en la capital. Es por eso que inicialmente examinaremos los resultados del acceso a medidas de reparación individuales en Bogotá para víctimas con autoreconocimiento étnico de acuerdo a lo reportado de avance a 2016 en el informe de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la medición de superación de vulnerabilidad sobre la población desplazada la cual fue realizada por la Unidad para las Víctimas (2017, pág. 10).

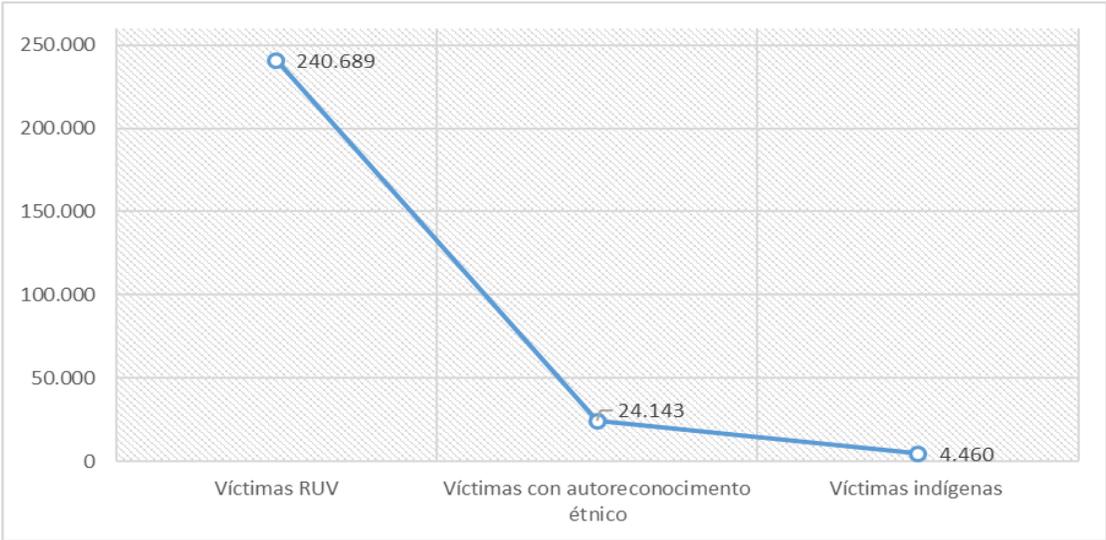
En el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, se establece la responsabilidad de evaluar cada dos años las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado (Ley 1448, 2011, pág. Art.68), dicha evaluación se debe enfocar a revisar si existe la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que se constituye “cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos” (Ley 1448, 2011, pág. Art. 67).

En esta evaluación se miden los derechos a la salud, educación, identificación, alimentación, vivienda, generación de ingresos y reunificación familiar y la manera cómo se evalúan dichos derechos se estableció en la Resolución 1126 de 2015. En el caso de las personas de pueblos indígenas la medición tiene como sustento técnico los criterios generales de la verificación de los derechos, es decir no se han contemplado aún variables

específicas con enfoque diferencial étnico, lo que implica que las víctimas indígenas no se midan conforme a su cosmovisión y realidad social.

Los resultados nacionales a noviembre de 2016 arrojan que 240.689 víctimas que hacen parte del Registro Único de Víctimas RUV han superado vulnerabilidad, de las cuales 24.143 tienen auto reconocimiento étnico y de estos 4.460 son indígenas; lo que quiere decir que solo el 2% de las víctimas indígenas en el país se han reestablecido socio-económicamente, tal como lo podemos ver en el siguiente gráfico:

**Gráfico 4 Comparación superación de vulnerabilidad nivel nacional**



**Fuente:** Elaboración propia. Datos de los resultados de la medición de superación de vulnerabilidad. Unidad para las Víctimas, Dirección Técnica de Reparación. Corte noviembre 2016

Para el caso de Bogotá partimos de los datos del corte de noviembre de 2016 donde en Bogotá había en el RUV, 291.976 Víctimas de quienes 6.279 son indígenas, sobre esta medición han superado 7.634 víctimas de las cuales 840 tienen auto reconocimiento étnico y de estas 158 son víctimas indígenas, lo cual lo podemos observar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 5 Cifras superación de vulnerabilidad víctimas indígenas en Bogotá**

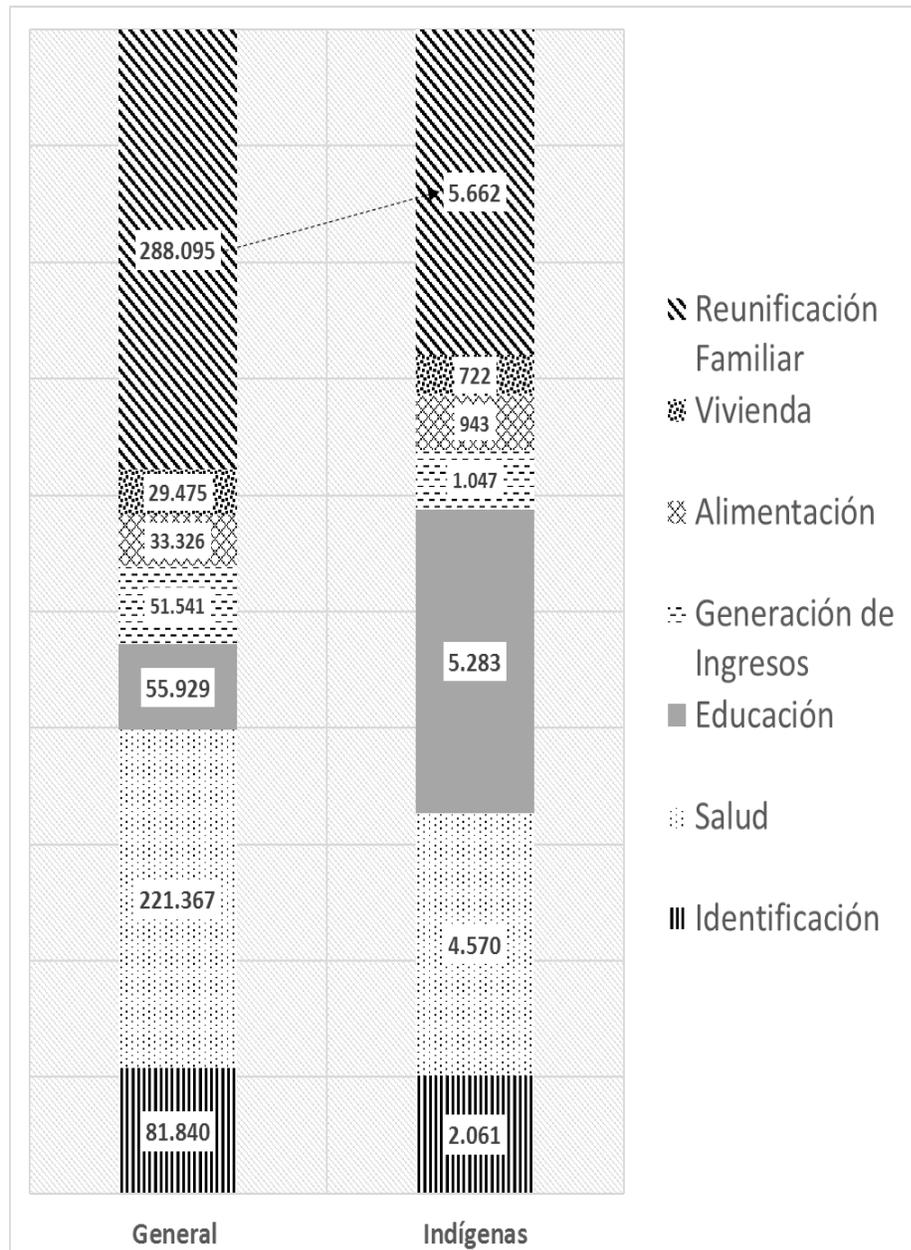


**Fuente:** Elaboración propia. Datos de los resultados de la medición de superación de vulnerabilidad. Unidad para las Víctimas, Dirección Técnica de Reparación.

Corte noviembre 2016

De esta forma, para entender estos resultados es importante reiterar que esta medición considera que las víctimas de desplazamiento han superado la vulnerabilidad o se han estabilizado socioeconómicamente cuando han accedido de manera simultánea a los derechos de salud, educación, identificación, alimentación, vivienda, generación de ingresos y reunificación familiar, de los cuales podemos ver su acceso por cada uno en el siguiente gráfico:

**Gráfico 6 Acceso a derechos para víctimas indígenas y víctimas en general en Bogotá**



**Fuente:** Elaboración propia. Datos de los resultados de la medición de superación de vulnerabilidad. Unidad para las Víctimas, Dirección Técnica de Reparación. Corte noviembre 2016

Como podemos observar, de las 288.095 víctimas en Bogotá (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017, pág. 12) que han accedido y cumplen con el derecho a la reunificación familiar 5.662 son víctimas indígenas lo que equivale al

2%, similar es el caso de salud que de 221.367 víctimas que cuentan con el cumplimiento de este derecho 4.570 son víctimas indígenas que significa un 2.1%. El porcentaje más alto de acceso de víctimas indígenas respecto a las demás víctimas ubicadas en Bogotá es para educación ya que de 55.929 víctimas que cuentan con este derecho 5.283 son indígenas un 9.4%, lo que quiere decir que en promedio las víctimas que vienen cumpliendo con cada uno de los 7 derechos en la ciudad de Bogotá el 3.3% son indígenas.

Ahora si tomamos el avance de derechos de manera aislada sobre el total de víctimas indígenas en Bogotá podemos notar accesos importantes, por ejemplo, si sabemos que para el 2016 había 6.279 víctimas indígenas en Bogotá (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas , 2017) de las cuales 4.570 están cumpliendo el derecho a la salud significa que hay un avance del 72% en este derecho, pero, por otro lado, en vivienda han accedido 772 víctimas indígenas que implica un avance limitado del 11%, esto muestra la desarticulación en la política de estabilización.

Sobre estos resultados podemos concluir que a pesar que existen avances sobre algunos de los derechos que componen la estabilización socioeconómica para que exista una real superación de vulnerabilidad es necesario contar con cumplimiento integral de todos los derechos y solo el 2% de las víctimas indígenas en Bogotá ha logrado superar su vulnerabilidad, lo que significa un avance muy lento de parte de los programas creados para atender y asistir a esta población, esto implica que durante el tiempo que se ha venido atendiendo a las víctimas de desplazamiento en la Capital no se cuenta con un programa integral de seguimiento y acompañamiento a la población para mantener y potencializar la estabilización de las víctimas y con esto lograr acercarse a una reparación real del daño.

## **Revisión particular de implementación de política para el caso de los indígenas Wounaan Nonam en Bogotá**

Dada la centralidad en la política pública para víctimas de desplazamiento forzado en el asistencialismo, se presentará a continuación la situación de los indígenas Wounaan Nonam<sup>118</sup> que habitan en Bogotá como consecuencia del desplazamiento forzado y el panorama general de su situación en relación al derecho a la subsistencia mínima,<sup>119</sup> y las medidas de asistencia para la superación de vulnerabilidad, sin entrar en la particularidad de cada una de las medidas relacionadas a los tres ciclos de atención para el restablecimiento de derechos de personas víctimas.

Las poblaciones indígenas víctimas de desplazamiento ubicadas en la capital han vivido bajo difíciles condiciones socioeconómicas, generadas por situaciones de discriminación y barreras de acceso a las políticas públicas de atención a población víctima del conflicto armado; un ejemplo de estas condiciones de los pueblos indígenas en la ciudad lo da la experiencia del pueblo Wounaan.

El pueblo Wounaan está compuesto por 9.066 personas auto-reconocidas de acuerdo al Censo del DANE de 2005. El 50,3% son hombres (4.563 personas) y el 49,7% mujeres (4.503 personas) (Ministerio de Cultura. República de Colombia, 2010, pág. 266).

Las personas del pueblo que se encuentran en su territorio ancestral, se ubican fundamentalmente en la ribera de los ríos y en la actualidad habitan en:

---

<sup>118</sup> Para este análisis se tomaron como base, el informe de la investigación titulada Desde el Litoral del San Juan: Indígenas Wounaan Nonam en Bogotá, realizado por la Organización Vía Plural; las actas de reuniones entre la Unidad para las Víctimas y la Alcaldía Mayor de Bogotá, y los informes de estas instituciones en relación al desarrollo de acciones de atención a personas del pueblo Wounaan en Bogotá. También se toma el tercer informe de la Comisión de Seguimiento de los Decretos Ley. El pueblo que se presenta fue elegido por el acceso a la información y por ser víctimas de desplazamiento forzado y encontrarse en la ciudad de Bogotá.

<sup>119</sup> Ley 1448 de 2011, Artículos 64 y 65 y Decreto Ley 4633 de 2011 Artículo 73.

“la cuenca media y baja del Rio San Juan, en la jurisdicción de los municipios del Litoral del San Juan, Istmina y en la cuenca baja del Rio Baudó, Jurisdicción del municipio de Pizarro, así como en el Darién Chocoano, en la jurisdicción de los municipios fronterizos de Rio Sucio y Juradó.[las] comunidades del Bajo Baudó, del Bajo San Juan, de Juradó y las comunidades Wounaan del Valle del Cauca en el municipio de Buenaventura, se hallan ubicadas en zonas sobre la costa pacífica colombiana y sobre las principales vías fluviales que salen al mar. En el caso de [las] comunidades que hacen parte del Municipio de Rio Sucio en el Darién Chocoano, su hábitat está directamente relacionado con la desembocadura del rio Atrato en el Mar Caribe” (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 4).

Por su cultura el pueblo Wounaan organiza su territorio en tres tipos de lugares: los lugares prohibidos, que son “zonas de reserva en las cuales no se pueden realizar actividades de caza, pesca, recolección, siembra, desmonte, aserrío de madera, pues son considerados lugares habitados por los creadores” (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 270). Los lugares encantados, que “son espacios reconocidos por la cultura indígena como zonas en las cuales no se puede entrar sin el debido permiso de los seres espirituales mediante rituales de limpieza, purificación y armonización” (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 70) y también existen los lugares comunales que son “áreas de territorio destinadas por una comunidad, pueblo, o grupo social para desarrollar actividades productivas y de conservación, rituales de renovación, sanación o festividades de conmemoración” (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 270).

En el departamento de Chocó el territorio actual del pueblo Wounaan “se encuentra conformado por 34 comunidades, 23 resguardos y 11.006 personas” (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 22).

“En el departamento del Valle del Cauca se encuentran igualmente los 4 resguardos Wounaan de Burujon, Chachajo, Rio Dagua, y Guayacan de Santa Rosa, los cuales cuentan con un total de 26.072 hectáreas” (Ministerio de Cultura. República de Colombia, 2010, pág. 269). Desde la década de 1970 el pueblo Wounaan ha venido organizándose para lograr la titulación de sus territorios como resguardos, resultado de dicho proceso “97% de las comunidades tienen titulación de los resguardos.” (Ministerio de Cultura. República de Colombia, 2010, pág. 269)

Las comunidades están compuestas por “familias extensas, con aproximadamente diez miembros, y neolcales [al casarse las parejas constituyen un nuevo grupo residencial], compuestas por los padres y los hijos con sus respectivos cónyuges y nietos. El Cabildo Gobernador es la autoridad tradicional local permanente. Además del gobernador, los médicos tradicionales o Bê'n'kunn y los pensadores o Jaibanás, son figuras de autoridad y sabiduría para toda la comunidad” (Ministerio de Cultura. República de Colombia, 2010, pág. 272)

En la cultura Wounaan tiene especial relevancia:

“el arte de tejer, sus técnicas de tejido de redes son transmitidas de generación en generación, de padres a hijos. El tejido es de tal densidad que los cestos se convierten en recipientes en los que pueden transportar líquidos. La otra habilidad ancestral es la construcción de canoas, con las que logran movilizarse por ríos, caños y mar y son consideradas las más elaboradas y perfectas entre todas las

embarcaciones indígenas. [...] “Otro aspecto de gran importancia dentro del pueblo Wounaan son las rogativas que realizan por medio de cantos y bailes a Ewandam, las cuales son consideradas como expresiones de la religiosidad del pueblo, conocida como Maach Hi. Las rogativas principales son “canoita”, “aguacerito” y “Karichipari” y éstas se realizan principalmente para liberarse de todos los males como enfermedades, escasez de alimentos, inundaciones y plagas” (Ministerio de Cultura. República de Colombia, 2010, pág. 272).

La presencia de otros pueblos étnicos en la región donde se encuentran los Wounaan ha posibilitado el surgimiento de relaciones de intercambio, fundamentalmente de productos agrícolas. La historia de este pueblo narra que antes de la colonización española, eran “pequeñas comunidades nómadas selváticas de recolectores, pescadores y cazadores, en permanentes disputas territoriales con grupos Katios y Cuna” (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 18) que se disiparon con el establecimiento de fronteras para el territorio de cada pueblo. Posteriormente, en el siglo XV los conquistadores europeos llegaron al Urabá chocoano y más tarde en el siglo XVII establecieron centros mineros en la parte alta del río San Juan. Esta actividad económica generó la dispersión de las comunidades indígenas que habitaban la región (Ministerio de Cultura. República de Colombia, 2010, pág. 273).

A partir del siglo XIX ingresaron misioneros a la región quienes “establecieron internados a través de todo el territorio indígena y en ellos implantaron regímenes de represión sobre elementos culturales como el vestido, la lengua, el chamanismo, las festividades, lo cual ocasionó un decaimiento de su cultura tradicional” (Ministerio de Cultura. República de Colombia, 2010, pág. 273). Asociado al proceso de evangelización

dirigido por los misioneros se forzó la agrupación de las familias que estaban dispersas como una estrategia de la iglesia católica para la cristianización a través de la construcción de escuelas en algunos lugares accesibles para las familias que vivían a lo largo de los ríos (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 20).

Cómo se mencionó anteriormente, desde la década de 1970 el pueblo Wounaan ha adelantado procesos organizativos para lograr la titulación de sus territorios y con ello la autonomía de los mismos (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 20). Sin embargo, la presencia estatal a través de economías de extracción, megaproyectos viales (animas-nuqui, IIRSA, arquimedez, etc), empresas madereras, petroleras, de infraestructura vial. Así como la presencia de actores armados legales e ilegales y en general las dinámicas asociadas al conflicto armado como la economía de cultivos de uso ilícitos (Ministerio del Interior. República de Colombia., pág. 22) han generado graves impactos en el pueblo como por ejemplo el desplazamiento forzado de sus miembros quienes en algunos casos se desplazaron a la ciudad de Bogotá.

El pueblo Wounaan que llegó a Bogotá desde el año 2008 producto del desplazamiento forzado y en los últimos años se encuentra ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar, en los barrios La Arabia y Vista Hermosa, en donde habitan 270 personas integrantes de 71 familias (Secretaría Distrital del Salud, 2014)

Estas familias se han visto enfrentadas a la necesidad de visibilizarse en el contexto distrital, incluso con poco dominio del castellano. “Infortunadamente, estas estrategias no han resultado completamente efectivas y hoy se enfrentan al inminente riesgo de perder su identidad étnica y cultural por los impactos económicos y sociales de

la pobreza y la discriminación a la que están sometidos en Bogotá” (Vía Plural, 2010, pág. 18)

### *Atención en salud*

En relación a la salud, “aproximadamente del 16% de la comunidad indígena Wounaan Noam habitante de Bogotá no está afiliada a ninguna entidad promotora de salud (EPS), incluye a cuatro menores de edad y dos mujeres. En caso de enfermedad, deben acudir a hospitales públicos como vinculados” (Vía Plural, 2010, pág. 30), es decir no cuentan con algún tipo de priorización o diferenciación positiva; otros problemas que se presentan en relación al acceso al servicio de salud tienen que ver con la imposibilidad de transferir la afiliación de salud al lugar de recepción del desplazamiento y en casos en los que sí existe un centro de atención, éstos centros se encuentran retirados de Ciudad Bolívar, lo que hace difícil el acceso a estos servicios de salud puesto que, en muchas ocasiones, no disponen de recursos para pagar los trayectos.

Otras de las dificultades señaladas por la investigación, tiene que ver con las barreras de adecuación institucional para la atención relacionadas con el lenguaje<sup>120</sup>; al no ser el castellano la lengua materna de los Wounaan, la información proporcionada en relación a los servicios de salud se convierte en una barrera de acceso, sumado a los

---

<sup>120</sup> Ley 1381/2010. Artículo 8°. Los hablantes de lenguas nativas tienen el derecho al empleo de su propia lengua en sus actuaciones y gestiones ante los órganos de la administración pública. Las autoridades competentes del Orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal proveerán lo necesario para que, quienes lo demanden, sean asistidos gratuitamente por intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las entidades competentes del Orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, acordarán la adopción de medidas que permitan avanzar progresivamente en el cumplimiento y satisfacción de los derechos y compromisos definidos en el presente artículo. Así mismo asegurarán la difusión, a través de textos impresos, documentos de audio, audiovisuales y otros medios disponibles, de las leyes y reglamentos, así como de los contenidos de los programas, obras y servicios dirigidos a los grupos étnicos, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios para su debida información (Art. 8 de la Ley 1381/2010).

trámites para solicitar citas de medicina general o de especialistas y a las barreras propias para expresar al médico la situación por la cual han solicitado la atención.

Además, la comprensión de la relación salud-enfermedad desde otros contextos culturales puede relacionarse a causas que no encuentran una traductibilidad en el contexto cultural de la medicina alopática, como por ejemplo aquellas enfermedades referidas a los males de espíritu o malos vientos que al agudizarse pueden generar afectaciones en los órganos del cuerpo y para las cuales se requiere la complementariedad de la medicina occidental alopática y la medicina tradicional indígena.

El anterior panorama, además de agudizar los esquemas de discriminación hacia las poblaciones indígenas en Bogotá, reproduce dinámicas violentas de asimilación cultural en contradicción con la multiculturalidad reconocida constitucionalmente, evidenciando la distancia entre las disposiciones normativas y la práctica de las mismas en la atención a personas víctimas.

La atención en salud a niños y niñas está limitada a la urgencia sin recibir atención preventiva, esta población enfrenta consecuencias en el deterioro de la situación de salud. De acuerdo a la Secretaria Distrital de Salud, la situación es la siguiente:

[...] se han venido registrando casos de tuberculosis, brotes de ERA, casos positivos de virus de influenza AH1N1[...] el 10 de febrero de 2014, se recibe información de los líderes de esta comunidad, acerca del fallecimiento de un menor de la comunidad Wounaan en el Hospital El Tunal como la presencia de otros cuatro menores hospitalizados en varias instituciones del Distrito. [...] Igualmente dentro

de las acciones se realizó la verificación de las acciones higiénicas sanitarias de las viviendas, evidenciando los siguientes hallazgos (Secretaría Distrital del Salud, 2014):

- El terreno donde se encuentran ubicadas las viviendas es de asentamientos, lo que conlleva a unas inadecuadas prácticas de limpieza y desinfección.
- La cocina es compartida para todas las familias que habitan la vivienda.
- En las habitaciones se presenta hacinamiento y no hay separación entre adultos y menores; la división que existe son unas sábanas colgadas.
- No se cuenta con tanque de reserva de almacenamiento de agua potable

### ***Identificación***

El derecho a la identificación generalmente es abordado en el momento de la atención inicial para poder realizar la inscripción en el Registro Único de Víctimas, RUV. En particular, el pueblo Wounaan ha requerido el apoyo de la organización Vía Plural para hacer efectivo el trámite de anulación de documentos inválidos y la solicitud de nuevos para una familia, pues éste había sido un obstáculo para la atención al ser un trámite largo y complejo; el resto de las familias adquirieron la cédula en Bogotá o la habían solicitado en el Chocó antes del desplazamiento (Vía Plural, 2010, pág. 53)

Sin embargo, este derecho presenta varias dificultades prácticas de traductibilidad cultural, pues gran parte de las personas víctimas de desplazamiento pierden sus documentos en el trayecto o nunca realizaron los tramites de cedulaación. Además, al iniciar el trámite se enfrentan a situaciones de desconocimiento de sus prácticas culturales; por ejemplo no se dispone de intérpretes para acompañar en el trámite a personas no hablantes de castellano, ni de un *software* con caracteres lingüísticos que

permitan escribir los nombres indígenas en las cédulas, ni funcionarios formados en enfoque diferencial étnico, por lo cual las personas deben decir nombres del castellano para ser registrados o asumir aquel que el funcionario público decida asignarle en la cédula.

### *Alojamiento temporal y Alimentación*

En términos del derecho al mínimo vital<sup>121</sup> cuando se hace referencia al alojamiento básico se refiere a pernoctar bajo techo, lo que difiere de la capacidad de estabilizar un sitio de vivienda temporal o permanentemente e incluye elementos de aseo, cocina, agua y saneamiento básico. Por su parte el componente de alimentación incluye, además, el vestuario de emergencia. Tanto el alojamiento como la alimentación se proveen a través de pagos monetarios para que las personas garanticen estos derechos; estos pagos son asumidos por dos instituciones: la Unidad para las Víctimas, que se encarga del componente de alojamiento temporal y el ICBF, para el componente de alimentación.

La comunidad Wounaan ubicada en Bogotá, de acuerdo a la Organización Vía plural, recibió la Ayuda Humanitaria de Emergencia (Vía Plural, 2010, pág. 51), AHE y todas las familias recibieron mercado o bono de mercado al momento de rendir la declaración, pero la entrega se da de forma irregular y una vez al año, por esto no permite mejorar la calidad de vida de esta población. Otra dificultad que afrontó la comunidad en relación con la AHE fue el esquema de asignación de turnos, implementado desde años anteriores cuando aún existía la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación

---

<sup>121</sup> El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales. (Consejo Económico y Social. Naciones Unidas., 1998)

Internacional, pues no se informa a las personas sobre el procedimiento, ni el tiempo específico para recibir la AHE- Al respecto, a través de acciones de tutela se logró la asignación de montos para esta comunidad quien fue calificada en el rango C, o de menor priorización; adicionalmente cuatro de los hogares de la comunidad nunca recibieron montos de AHE (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas, 2015, pág. 88)

En este mismo informe se menciona que en términos de habitabilidad, las familias se encuentran en viviendas en condiciones de insalubridad, reforzadas por la integración de hábitos ciudadanos como dormir en colchones sin la respectiva información para el mantenimiento de los mismos; la precariedad en las construcción de las viviendas hace que la población pase frío, afectando directamente las vías respiratorias de las personas y, en general, este tipo de factores precarios de habitabilidad en la ciudad son las principales causas de las altas tasas de enfermedades diarreicas, respiratorias y dermatológicas en los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento; esto sumado a que las condiciones de hacinamiento generan un ambiente propenso a la violencia intrafamiliar y a la violencia sexual.

Otros problemas estructurales están relacionados con el diseño de gestión de las instituciones, que es sectorial. Cada institución define sus planes, programas y proyectos y las poblaciones deben adaptarse a la oferta institucional, en lugar de ser multisectorial en perspectiva de la garantía de los derechos de las personas, en este caso víctimas indígenas en Bogotá.

## **Evaluación de política pública en Bogotá para indígenas víctimas de la violencia**

De acuerdo al informe presentado por la Comisión de Seguimiento a los Decretos Ley, las víctimas del pueblo Wounaan que fueron desplazadas a Bogotá (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas, 2015), no fueron atendidas de una manera integral de acuerdo a la situación que enfrentan<sup>122</sup>, lo que implica revisar la manera en que se ha construido esta política en el Distrito capital de tal manera que logremos identificar cuáles son los conceptos base que se tuvieron en cuenta para el diseño e implementación.

En el marco de la Ley 387 de 1997 el artículo 7 ordenaba la creación de comités territoriales para articularse con el sistema nacional, de tal modo que en Bogotá a través del Acuerdo 002 de 1998, reglamentado por el Decreto 0624 de 1998, se creó el Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia CDAIPDV que tenía como función principal el diseño e implementación de la política pública para las víctimas de desplazamiento, sin embargo a pesar de ser un ente interinstitucional no se determinó con claridad si este órgano tiene la competencia para validar la creación de cada política:

Frente a este punto, se observa que ni el Acuerdo 002 ni el Decreto 624 establece qué asuntos deben decidirse en el seno del CDAIPDV, tampoco la forma en la que se deben tomar estas decisiones. Así, por ejemplo, los planes, programas y políticas

---

<sup>122</sup>La principal conclusión con respecto a la implementación de las medidas de asistencia y atención a las familias pertenecientes a las comunidades del pueblo Wounaan víctima del desplazamiento forzado o confinadas en su territorio es que la manera en la cual se están implementando y sus alcances, no permiten enfrentar adecuadamente la grave crisis humanitaria que sufre este pueblo, no guardan relación con el plan de salvaguarda del pueblo Wounaan, no responden a las necesidades específicas de estas comunidades en materia de garantías a sus derechos territoriales, autonomía, identidad cultural, formación, planes de vida, y no se adecuan a lo dispuesto en el decreto 4633 de 2011<sup>27</sup>. (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2017)

son elaborados de forma independiente por cada entidad y son discutidos posteriormente en las sesiones del CDAIPDV. Las actas de las reuniones del CDAIPDV ponen en evidencia que no es necesario que el CDAIPDV las apruebe, lo que puede considerarse como una limitación en la toma de decisiones de este órgano interinstitucional. (Samper Strouss & Candamil, 2011, pág. 34)

Es muy importante identificar esto ya que como hemos visto una de las particularidades para la inclusión del enfoque diferencial étnico es la concertación con las comunidades, lo cual no se pudo implementar como lineamiento en Bogotá debido a no contar con el espacio interinstitucional para hacerlo, lo cual dejaba en manos de cada entidad distrital la inclusión de manera particular del enfoque étnico, situación que promovió acciones desarticuladas al momento de atender a la población víctima.

Posterior a la declaratoria del ECI en 2004 y a las órdenes en el marco del Auto 004 de 2009, Bogotá estaba en proceso de desarrollar políticas específicas para atender víctimas de desplazamiento<sup>123</sup> pero el enfoque étnico sólo consistía en una caracterización al momento de atender la población. Sin embargo, el Distrito realizó una pertinente iniciativa con la expedición del Decreto distrital 543 de 2011<sup>124</sup> que más que diseñar una política establece los parámetros para que las entidades garanticen la inclusión del enfoque diferencial que para el caso de los pueblos indígenas propone alcanzar la estabilización socioeconómica a través de programas específicos para la generación de

---

<sup>123</sup> “Si bien el Plan de Desarrollo (...) 2008-2012 incluyó un claro mandato para la formulación e implementación de políticas que deben estar encaminadas directamente a la atención a la población desplazada, el distrito aún no cuenta con una política de atención al desplazamiento forzado específica y prioritaria en el área de integración social (...) la Secretaría de Integración Social (...) no ha diseñado una política de atención social encaminada directamente a la satisfacción de las necesidades particulares de la población en situación de desplazamiento. En similar sentido, la Secretaría de Hábitat debe iniciar procesos de coordinación con las entidades a que haya lugar, para que la oferta institucional de vivienda se encamine y adecúe a las necesidades habitacionales de la población desplazada en general”. (Samper Strouss & Candamil, 2011)

<sup>124</sup> “Por el Por el cual se adopta la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, D.C.”

ingresos<sup>125</sup>. Este Decreto coincidió con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Ley 4633 de 2011, en este sentido ya se contaba con el marco normativo necesario en la implementación de una política clara de asistencia y reparación a las víctimas indígenas; no obstante, no se logró definir cuál era el marco participativo para las víctimas que fueron desplazadas y que no hacen parte de sujetos de reparación colectiva étnica ubicadas en Bogotá.

De este modo, el Distrito al momento concreto de planificar la inclusión del enfoque diferencial étnico en cada programa, plan o proyecto, cometió el mismo error que se venía presentando en la nación, tomar la población étnica en este caso como un criterio de caracterización y priorización exclusivamente:

“Se formularon metas específicas para mujeres, comunidades indígenas, población afrodescendiente y en especial para niños y niñas en los proyectos “Niños, niñas, adolescentes y familias que se han visto afectados o son víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá atendidas integral y diferencialmente para la protección integral de sus derechos y la reparación integra”. Finalmente, el modelo de atención y reparación establecerá protocolos que den prioridad a la atención de discapacitados, adulto mayor y demás grupos poblacionales definidos en el enfoque diferencial”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, pág. 5)

Finalmente, la mejor fuente oficial para encontrar de manera puntual cómo se planea diseñar e implementar la política para víctimas del conflicto en Bogotá es el Plan de Acción Distrital (PAD) que de acuerdo con el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 y el

---

<sup>125</sup> “Fortalecimiento de los sistemas productivos propios de los pueblos indígenas de acuerdo con sus usos y costumbres. Implementación de estrategias que promuevan y garanticen la inclusión laboral con enfoque diferencial en el sector público y privado. Apoyo técnico y financiero para implementar y fomentar las actividades productivas y económicas tradicionales y contemporáneas” (Palacios Torres, 2012)

artículo 2.2.8.3.1 del Decreto 1084 de 2015 es el instrumento de planeación que contempla medidas en prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Su formulación es responsabilidad de las respectivas entidades territoriales y tiene una vigencia de cuatro años en concordancia con los períodos de las administraciones municipales, distritales y departamentales. En este sentido es la herramienta que las entidades que hacen parte del Distrito tendrán en cuenta para diseñar cada uno de sus programas y por lo tanto darán el alcance de la implementación de las mismas.

De entrada, la desarticulación de competencias mencionada anteriormente se manifiesta en un aspecto muy importante como lo es el presupuesto, de tal modo que la asignación de recursos esta mayormente enfocada a la asistencia tal como lo vemos aquí:

**Tabla 5 Presupuesto asignado por componente de política de víctimas**

| Componentes                    | Inversión 2017<br>(pesos) | Participación<br>2017 (%) | Inversión 2016-<br>2020<br>(pesos) | Participación 2017<br>por componente,<br>sobre inversión<br>cuatrienio (%) |
|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Asistencia y atención          | 420.693.099.152           | 91,3                      | 1.653.686.498.736                  | 25                                                                         |
| Reparación integral            | 32.336.371.707            | 7,0                       | 72.559.743.065                     | 45                                                                         |
| Articulación Nación-Territorio | 3.080.719.990             | 0,7                       | 19.757.906.180                     | 16                                                                         |
| Verdad y justicia              | 2.661.909.915             | 0,6                       | 13.345.652.220                     | 20                                                                         |
| Participación                  | 1.226.544.611             | 0,3                       | 5.331.652.705                      | 23                                                                         |
| Prevención y protección        | 495.000.000               | 0,1                       | 2.605.000.000                      | 19                                                                         |
| Paz                            | 274.696.170               | 0,1                       | 1.356.082.509                      | 20                                                                         |
| <b>Total</b>                   | <b>460.768.341.545</b>    | <b>100,0</b>              | <b>1.768.642.535.415</b>           | <b>26</b>                                                                  |

**Fuente:** Tomado de (Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, 2017)

Como podemos observar el componente con mayor asignación y por lo tanto con mayor posibilidad de implementación es el asistencial con el 91.3% del presupuesto, dejando para reparación sólo un 7% y para participación un 0.3%, siendo estos dos componentes la base

concreta para la atención de la población indígena víctima de desplazamiento ya que como hemos visto también es necesario superar el contenido asistencialista de la política en general.

A pesar que para el año 2017 en el PAD se incluyeron acciones concretas que pudieron ser el marco de una atención a víctimas indígenas con enfoque diferencial<sup>126</sup> no está aún claro y no existe un lineamiento delimitado para la atención de víctimas indígenas que no se encuentran actualmente vinculadas a sujetos de reparación colectiva étnica o a procesos organizativos sino se encuentran como familias y cómo las acciones concertadas con los espacios de participación más amplios podrían llegar a impactarles.

---

<sup>126</sup> “En el marco del proyecto 1186: Atención Integral en Salud, con enfoque diferencial étnico se desarrollarán las siguientes acciones: Acciones de salud colectiva para pueblos indígenas víctimas de conflicto armado, (...) el espacio comunitario se llevará a cabo el reconocimiento de las prácticas de medicina ancestral propias de los pueblos indígenas en términos promocionales y preventivos para el mejoramiento de condiciones de salud en la ciudad. Desde los espacios de transmisión de saberes ancestrales intergeneracionales se realizarán acciones para salvaguardar y preservar particularidades, usos y costumbres en salud (...)el espacio vivienda, se trabajará un abordaje de la gestión colectiva del riesgo en familias indígenas para el fomento de su salud” (Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, 2017)

## Conclusiones

Teniendo como punto de partida la pregunta de investigación de este trabajo que fue ¿Cómo garantizar en Bogotá los derechos a la reparación individual y a la identidad cultural a personas u hogares de pueblos indígenas víctimas de desplazamiento en el marco del conflicto armado? se presentará a continuación la parte conclusiva desagregada por cada uno de los objetivos específicos planeados.

En primer lugar, en relación al objetivo de caracterizar el hecho social del desplazamiento forzado de pueblos indígenas, así como las dinámicas principales que se viven en Bogotá posteriores al desplazamiento, dada la alta tasa de recepción de este municipio encontramos que:

El desplazamiento en Colombia ha estado presente en los procesos históricos de larga duración, como característica de la formación del Estado-Nacional, marcada por la discriminación, marginación y el desconocimiento de amplios sectores, entre ellos los pueblos indígenas, a quienes se ha impuesto procesos de apropiación territorial por parte de diversos actores, sin ningún tipo de regulación que permita defender los derechos de los pueblos, esto finalmente los ha llevado a abandonar sus territorios.

En la historia reciente del país, desde 1980 con la economía del narcotráfico, los territorios indígenas por su ubicación y nivel de conservación han sido estratégicos, por lo que se convirtieron en centro de disputa de múltiples actores armados que utilizaron estrategias de miedo y terror para despojar a los pueblos indígenas. En este proceso miles de personas han abandonado sus territorios de origen y han llegado a las ciudades, fundamentalmente bajo la modalidad del desplazamiento gota a gota, por lo que la

aproximación al Estado para la garantía del derecho a la reparación generalmente se hace desde la dimensión individual.

Los registros administrativos actuales sobre la dinámica del conflicto y sus víctimas muestran que Bogotá es el municipio de recepción con mayor número de víctimas indígenas, donde se encuentran con múltiples barreras para la garantía de sus derechos concentrando a esta población en los sectores más vulnerables de las ciudades, especialmente cuando se trata de mujeres o niños que son la mayoría de las víctimas. Los procesos de adaptación a la ciudad han generado cambios significativos en torno a los patrones culturales que diferencian a los indígenas del resto de la población, que en muchos casos profundiza el riesgo de exterminio cultural al que han sido sometidos estos pueblos.

No obstante, en el proceso de integración local a las ciudades, se han desarrollado procesos organizativos que buscan el reconocimiento de sus derechos en contextos de ciudad a través de cabildos urbanos, pero desde la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas no se ha priorizado la consulta del Protocolo para el registro de los cabildos en ciudad lo que restringe el acceso a derechos diferenciales y el derecho a la reparación en el caso de las víctimas de desplazamiento.

En segundo lugar, en relación al objetivo de indagar por el proceso de nominación del sujeto jurídico indígena en Colombia, que además es víctima de desplazamiento forzado, así como la configuración de sus derechos.

Como se expuso en este trabajo, las características para el reconocimiento de pueblos indígenas están establecidas en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por Colombia en la Ley 21 de 1991 y sobre las cuales la Corte Constitucional se pronunció en

la Sentencia T-792 de 2012. Al realizar el análisis sobre dichas características a la luz de la situación de las personas víctimas de desplazamiento en Bogotá, encontramos que:

a. Las personas manifiestan voluntariamente hacer parte de pueblos indígenas, así como la voluntad de reproducir su cultura por lo que se cumple el criterio subjetivo de auto reconocimiento como comunidad étnica y culturalmente diversa.

b. Entre la población que llega a la ciudad por desplazamiento forzado se encuentran indígenas que hacen parte de los pueblos: Coyaimas, Nasa, Wayuu, Otavaleños, Uitotos yanacona, Senu, Kankuamos, Sikuni, Inga, Guambianos y Embera Katío. A estos pueblos se les ha reconocido que su ascendencia habitó la América precolombina por lo que hay linaje ancestral.

c. Los indígenas en ciudad tienen linaje ancestral con pueblos que habitaban zonas del territorio colombiano antes del establecimiento de las actuales fronteras nacionales donde desarrollaron su vida en comunidad y forjaron su cultura; además los indígenas en ciudad en la mayoría de los casos, conservan relaciones constantes con las comunidades que permanecen en territorios ancestrales, por lo que se puede afirmar que las personas indígenas víctimas de desplazamiento también tienen vínculo territorial. Sobre este particular hay que mencionar que ni la normatividad internacional ni la nacional establecen que los pueblos deban permanecer en las mismas zonas indefinidamente. Los indígenas en ciudad, el gobierno nacional y la academia se han pronunciado y reconocido el dinamismo de las culturas y dinámicas históricas por las cuales se generan migraciones de los pueblos.

d. Otro de los criterios que define los pueblos indígenas es que conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. En este

punto nuevamente debe mencionarse el dinamismo como característica de la cultura y las sociedades, esto ha permitido a los pueblos indígenas en contexto de ciudad adaptar las prácticas e instituciones a las zonas urbanas conservando aquellos elementos definatorios de su identidad cultural. Por lo que también se puede afirmar que hay vínculo colectivo; sin embargo, la vida de la ciudad y las pocas o nulas políticas para vivir multiculturalmente en Bogotá han generado rupturas importantes en la transmisión de conocimiento y permanencia de las pautas fundamentales de los diversos pueblos indígenas que habitan la capital colombiana, circunstancias que suelen estar asociadas a los daños causados en el marco del conflicto armado.

De lo expuesto hasta ahora se deduce que, no se hace necesario plantear otros criterios definatorios de los pueblos indígenas en razón a los habitantes de ciudad por consecuencia del conflicto armado, los indígenas son indígenas en zonas urbanas o en zonas rurales. Lo que si es necesario es hacer una lectura distinta que asuma los cambios en las dinámicas de los pueblos y no limite el reconocimiento a unos pocos tipos de relacionamiento con el territorio y el colectivo. Hay que profundizar y extender estas discusiones a toda la sociedad, pero sobre todo a los diferentes actores que de una u otra forma tienen injerencia en la implementación de las políticas públicas y el reconocimiento de derechos o se profundizará la victimización hacia la población indígena, desconociendo su realidad cambiante.

En tercer lugar, relacionado con el objetivo de analizar la relación entre sujeto jurídico indígena víctima de desplazamiento forzado y la respuesta estatal a través de las políticas públicas para garantizar el derecho a la reparación integral en contextos de ciudad.

En la revisión encontramos una tendencia estructural de las políticas públicas hacia la población desplazada, es que el Estado desde las respuestas dadas a las grandes olas de desplazamiento ocurridas desde el periodo denominado de La Violencia (1948) hasta la actualidad, ha centrado su respuesta en el asistencialismo para atender las emergencias y garantizar el derecho al mínimo vital, más no para transformar las condiciones que propiciaron el desplazamiento. Sin embargo, se encuentran avances significativos desarrollados en el periodo de tiempo mencionado como por ejemplo: el reconocimiento de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la creación del Registro Único de Víctimas, la designación de un presupuesto específico para la atención a la población, la creación de la institucionalidad para la implementación de las cinco medidas de reparación a víctimas del conflicto, y el establecimiento de indicadores de seguimiento.

Entre los avances significativos, se destaca la identificación de impactos y afectaciones diferenciales a pueblos indígenas por parte de la Corte Constitucional (Auto 004, 2009). No obstante, se ha encontrado que las políticas públicas para la garantía del derecho a la reparación carecen de enfoque diferencial étnico, pues las medidas que han recibido los indígenas hacen parte de las estrategias para la población en general y por lo tanto aunque en los informes presentados por el gobierno nacional al Congreso de la República se incluya el acceso a medidas de reparación por parte de indígenas no quiere decir que se incluya el reconocimiento de las particularidades de los pueblos.

En las dos dimensiones de la reparación (individual y colectiva) encontramos que, en la dimensión individual la pertenencia étnica sólo se ha tenido en cuenta como criterio de

caracterización y de priorización –se prioriza sólo en los casos en que se haga parte de un sujeto de reparación colectiva étnica, SRCE- y en la dimensión colectiva se han elaborado planes desde la cosmogonía de los pueblos porque se elaboran en consulta previa, pero en Bogotá no hay ninguno de estos sujetos, aun cuando es la ciudad con mayor recepción de población indígena víctima de desplazamiento. Otro elemento importante es que la ley señala la obligatoriedad de la participación de las personas que están fuera de los territorios y que hacen parte de SRCE, pero esto no sucede en la generalidad, lo que deja a los indígenas en Bogotá en una situación bastante restringida en términos de la garantía de sus derechos como víctimas indígenas.

Bogotá es una de las pocas ciudades del país, al igual que Cali y Medellín, que han desarrollado procesos participativos para definir políticas públicas para pueblos indígenas en ciudad, no obstante, estas carecen del enfoque de reparación por lo que se concentran en la estabilización socioeconómica y no en las causas, daños e impactos que propiciaron los hechos victimizantes del conflicto. Esto en gran medida porque los Entes Territoriales sólo han tenido competencias directas en el diseño e implementación de las políticas de asistencia a víctimas de desplazamiento mientras que el diseño y la coordinación de las medidas de reparación se hace de manera centralizada.

Desde la perspectiva de las víctimas, como son atendidas con políticas generales para la población vulnerable entonces deben acceder a oferta institucional que desconoce que una gran parte de la población víctima en la ciudad es indígena y por lo tanto no hay reconocimiento de las prácticas culturales, no hay adaptación al lenguaje además la población debe enfrentarse a esquemas de trámite complejos. Bajo estas condiciones, los indígenas habitantes de contextos urbanos se enfrentan a precarias condiciones de vida

reforzadas por la integración de hábitos ciudadanos sin la respectiva información para el mantenimiento de los mismos.

En este sentido, encontramos que a pesar que existe una Ley específica para la población víctima del conflicto incluyendo un Decreto con fuerza de ley para reparar los daños causados a los pueblos indígenas, aún hay condiciones estructurales que perpetúan los daños y el Estado ha continuado aproximándose a la población víctima con políticas sociales generales para población vulnerable y sin enfoque diferencial étnico ni de reparación transformadora.

En términos generales encontramos que las dificultades más relevantes sobre la implementación del enfoque diferencial étnico en las políticas públicas tienen que ver con el desconocimiento por parte de los agentes del Estado sobre los derechos e historia de los pueblos indígenas, lo que genera un amplio escepticismo en la inclusión del enfoque o la concentración de los aspectos étnicos en pocas personas limitando la capacidad de implementación del mismo. Esta cultura organizacional ha desconocido el principio de participación de la ley y del Decreto 4633 de 2011, fundamentalmente en la dimensión individual de la reparación a tal punto que en 2017 la Comisión de seguimiento (Quinto Informe al Congreso de la República de Colombia, 2017) sugirió a la Corte Constitucional el establecimiento del ECI respecto a la participación de grupos étnicos en la implementación de dicha normatividad.

Otra de las dificultades encontradas en relación al enfoque diferencial étnico tiene que ver con que existen competencias divididas de los diferentes niveles de gobierno e instituciones en relación a las medidas de atención, asistencia y reparación y que no hay una única instancia donde converjan todas las entidades del SNARIV y los pueblos

indígenas para definir de manera conjunta las políticas públicas. Sumado a que, por un lado, no se ha logrado establecer un protocolo nacional para la participación indígena y por el otro lado, en el contexto de ciudad no se han reconocido los cabildos lo que impide que sean escenarios de concertación y dificulta el proceso de participación, ratificándose como una tendencia de toda la implementación de la ley.

Asimismo, se evidenció que desde las instituciones se ha obviado la responsabilidad de actuar bajo el principio de participación y el enfoque de derechos de los pueblos indígenas, fundamentalmente en relación a la dimensión individual de la reparación, situación distinta a la dimensión colectiva donde toda ruta de reparación se desarrolla en consulta previa.

Finalmente, sobre las propuestas relacionadas con elementos fundamentales de las políticas públicas que permiten fortalecer la garantía de los derechos a la reparación individual y a la identidad cultural de personas de pueblos indígenas víctimas de desplazamiento ubicadas en Bogotá, como objetivo general de este trabajo, se concluye lo siguiente:

La garantía del derecho a la reparación y a la identidad cultural requiere el reconocimiento de las características y particularidades de las culturas indígenas, es decir la implementación del enfoque diferencial étnico. Una de las premisas para que esto suceda es el principio de participación de los pueblos indígenas en el diseño, implementación y seguimiento de la política pública. Sin embargo, sí la participación está garantizada en los procesos de reparación colectiva a través de la consulta previa pero estos han tenido muy

bajos porcentajes de implementación<sup>127</sup> y adicionalmente, no hay ningún SRCE en Bogotá y si hubiese no cubrirían la totalidad de indígenas víctimas de desplazamiento ubicados en la ciudad. Entonces, ¿cómo garantizar la participación en las medidas de reparación individual para los pueblos indígenas en Bogotá dado que no se ha establecido un mecanismo de participación para las víctimas indígenas a nivel nacional?

Frente a este escenario se ven varias alternativas. Por un lado, como hemos dicho la concertación y consulta de las medidas de reparación están focalizadas hacia las víctimas que están en SRCE y en territorios ancestrales, pese a la responsabilidad del Estado de garantizar la participación de las personas que se encuentran fuera de dichos territorios. En este mismo sentido, se observa que los planes de reparación colectiva para pueblos indígenas -siendo muy pocos en la actualidad- centran sus medidas en las poblaciones que se encuentran en territorios ancestrales o en el retorno de las personas víctimas de desplazamiento; pero no en las personas víctimas que no pueden o no desean retornar al territorio ancestral.

Una alternativa a esta situación sería ampliar los sujetos de reparación colectiva con las personas que se encuentran en contextos de ciudad reconociendo las particularidades de contextos territoriales urbanos y dando el mismo énfasis de acompañamiento institucional a las personas que están en territorio ancestral como a las que no. Otra posibilidad es constituir SRCE en las ciudades, pero no sería suficiente para abordar la situación específica de las poblaciones en contexto de ciudad porque, se requiere reconocer que hay víctimas indígenas que no hacen parte de SRCE y otras cuyo vínculo comunitario es muy

---

<sup>127</sup> De acuerdo al quinto informe presentado al congreso de la república por la Comisión de seguimiento y Monitoreo a los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 en mayo de 2017 (Quinto Informe al Congreso de la República de Colombia, 2017), hay cuatro planes de reparación colectiva étnica protocolizados de los cuales sólo dos son indígenas.

débil y que por lo tanto se relacionan con el Estado en búsqueda del reconocimiento de la dimensión individual de la reparación, para este grupo poblacional que resulta significativo dado el gran porcentaje de desplazamiento gota a gota, se requiere una aproximación institucional distinta.

Para el caso de las familias que no hacen parte de SRCE y reconociendo la necesidad fundamental de implementar el principio de participación se debe acudir a diseñar las políticas públicas de reparación individual a través de la concertación con los cabildos urbanos, que si bien no han sido registrados<sup>128</sup> por el Ministerio del Interior, si hacen parte de formas organizativas autónomas y espacios de convergencia de los pueblos en ciudad. De allí se tendrá que las políticas, por un lado, se elaboran teniendo en cuenta la cosmovisión de los pueblos y por otro se fortalecen procesos organizativos y la reconstrucción de tejido social que ha sido debilitado por el conflicto armado.

Se propone que la definición particular de la implementación de enfoque se haga para cada pueblo, de tal manera que en concertación con los cabildos urbanos se puedan definir los elementos marco de las políticas de asistencia, atención y reparación, así al abordar el proceso de reparación de una familia indígena el acompañamiento desde el Estado se proponga en términos de lo que ya ha sido elaborado con el cabildo, obviamente sin perjuicio de la autonomía individual de cada proceso.

Adicionalmente, el reconocimiento de los cabildos en ciudad y el establecimiento de los mismos como escenarios de concertación de las políticas públicas para las población desplazada, es una medida de reparación en sí misma porque restablece derechos políticos

---

<sup>128</sup> “el reconocimiento de las medidas de reparación diferenciales no puede supeditarse a la existencia de documentos públicos que acrediten la personalidad jurídica” (Procuraduría General de la Nación, 2008, pág. 30).

pero además al reconstruir redes, tejido social y dinámicas organizativas genera garantías de no repetición de los hechos victimizantes. Frente al estancamiento de la consulta previa del protocolo de registro de cabildos indígenas en ciudad en la Mesa Permanente de Concertación es pertinente avanzar, como lo manifestaron los pueblos indígenas (Congreso de la República de Colombia, 2016), en la consulta previa con las autoridades tradicionales y políticas de los pueblos.

¿Por qué no impulsar el protocolo de participación de víctimas indígenas y en cambio concertar con los cabildos en ciudad? Los cabildos en ciudad son espacios conformados autónomamente por los pueblos, que ya están constituidos y se concentran en la situación de los pueblos indígenas en ciudad, mientras que el protocolo de participación recoge las víctimas indígenas en general lo que podría llevar nuevamente a centrarse en la población en territorio ancestral o en proceso de retorno. Al igual que el protocolo de participación de indígenas víctimas, el registro de cabildos indígenas en ciudad ha tenido dificultades para ser definido, pero en el primer caso los espacios de participación de víctimas indígenas no están creados, los cabildos si, lo que genera un escenario de concertación ya constituido.

Finalmente, a manera de resumen de las conclusiones podríamos decir que:

Aunque en Colombia existe un marco normativo sobre el derecho a la reparación, que implica superar los daños causados por el conflicto y transformar las condiciones que lo hicieron posible, la política pública para las víctimas que se ha implementado se enfoca en la estabilización socioeconómica, que es objeto de la política general para la población vulnerable. Si bien la etapa asistencialista de la política pública para las víctimas de

desplazamiento es muy relevante en el ciclo de protección de derechos, también es fundamental superar dicha etapa por lo que se debe equilibrar la implementación de los tres ejes: atención, asistencia y reparación.

Para garantizar el derecho a la reparación de indígenas en ciudad víctimas de desplazamiento no se requiere cambiar los criterios del marco normativo nacional e internacional que definen los pueblos, comunidades y personas indígenas pero si se requiere aproximarse de una manera distinta al esencialismo porque ser indígena es una definición dinámica que no se contradice con las realidades de las ciudades.

El proceso de reparación de los indígenas en ciudad víctimas del conflicto armado también implica el reconocimiento de los cabildos en ciudad y concertar con ellos las medidas de reparación; pero no como un mero formalismo sino como un proceso que propenda por reparar la ruptura de los vínculos comunitarios y los daños culturales causados por la guerra. No porque los indígenas deban estar juntos para ser indígenas sino porque tienen derecho a elegir, organizarse y agruparse, a participar en comunidad en la reelaboración de sus prácticas culturales en ciudad si así desean hacerlo.

Aún es muy amplio el camino por recorrer por parte de las instituciones del Estado en términos de formación e implementación del enfoque diferencial étnico. Es fundamental trascender del qué, es decir de los listados del deber ser del enfoque, al cómo, cómo diseñar, cómo implementar, cómo evaluar las políticas públicas desde el diálogo intercultural.

## Bibliografía

### 1. Doctrina

#### Libros

Alianza entre pueblos. (Septiembre de 2004). *Hacia una ciudad intercultural. Visión panorámica de los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizal y Rom que habitan en el distrito capital.* Obtenido de <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/GruposEtnicosBogotaVisionPanoramica.pdf>

Bello, M. N. (2005). Bojayá, memoria y río. Violencia política, daño y reparación. Bogotá: Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia-Universidad Nacional de Colombia.Facultad de Ciencias Humanas.

Bouley, C. (2006). Revertir el destierro forzado: protección y restitución de los territorios. Retrieved 2014 15-Diciembre from Comisión Colombiana de Juristas: [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/revertir\\_el\\_destierro\\_forzado.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/revertir_el_destierro_forzado.pdf)

Braudel, F. (1970). *La historia y las ciencias sociales.* Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.

Cabrera, P. M. (2011). *Violencias interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica.* Tegucigalpa, Honduras: Central America Women's Network (CAWN).

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia.* Bogotá: CNMH-UARIV.

- Cepeda Castro, I. (2006). Elementos de Análisis para abordar la reparación integral. Bogotá: Grupo de Trabajo pro Reparación integral con el apoyo de la Agencia Diakonia Acción Ecuánica Sueca.
- Cepeda Castro, I. (2007). Ocho estrategias para la no repetición de los crímenes atroces y el desplazamiento forzado en Colombia. In *El mosaico de la memoria: Experiencias locales, no oficiales o parciales de búsqueda de la verdad histórica* (pp. 177-187). Medellín: ICTJ-Fundación Social-Alcaldía de Medellín.
- Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Violencia. (2011). *Protocolo de orientación y asesoría para las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario pertenecientes a pueblos indígenas*. Bogotá, Colombia: Organización Internacional para las Migraciones(OIM) y la Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2012). *Atlas Estadístico*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Bogotá: Documento de trabajo.
- Díaz Gómez, O. S. (2016). *Monografía de grado: Itinerarios Burocráticos y Ciudadanía Transitoria: Un acercamiento al desplazamiento Embera en Bogotá*. Bogotá: Programa de Antropología. Escuela de Ciencias Humanas. Universidad del Rosario.
- Fajardo, D., Mondragon, H., & Moreno, O. (1997). *Colonización y estrategias de desarrollo*. Bogotá: NGD Nueva Gráfica Digital Ltda.

Federación Internacional de Derechos Humanos FIDH. (2010). *Los derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional. Manual para víctimas sus representantes legales y ONG*. Paris, Francia: Comisión Europea y Fundación Ford.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas conceptos, teorías y métodos*. Quito : Anthropos Editorial - FLACSO.

Girón Ortiz, C., Pinto Velásquez, E., & Orjuela Villanueva, C. (Eds.). (2008). *Dimensión Política de la Reparación Colectiva. Reparación colectiva a comunidades, organizaciones y sectores perseguidos: la Reparación Política como garantía de no repetición*. Bogotá: Grupo pro Reparación Integral

Gobernación de Nariño y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2012). *Víctimas del conflicto armado interno, pueblos y comunidades indígenas. Decretos 4633 de 2011*. Gobernación de Nariño-EDINAR.

Gómez Córdoba, O. (2006). *Aspectos Psicosociales de la Reparación Integral*. Bogotá: Corporación AVRE - Apoyo a Víctimas de Violencia Socio-Político Pro Recuperación emocional.

Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo. (2006). *Indicadores para el seguimiento de los objetivos del desarrollo del milenio. Definiciones, justificación, conceptos, fuentes*. Nueva York: Naciones Unidas.

Gutiérrez Agüello, S., Pacheco García, L., & Maquieira Palmer, E. R. (2006). *La Reparación Integral un Derecho de las Víctimas* . Bogotá: Corporación Colectivo de

Abogados José Alvear Restrepo y Instituto Latinoamericanos de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

Guerrero, J. (1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y política pública*, 47- 114.

Hoyos, G. (2007). Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y reparación en Colombia. Bogotá: Universidad Javeriana.

Houghton, J. (2008). Desterritorialización y pueblos indígenas. In J. Houghton (Ed.), *La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos Indígenas en Colombia* (pp. 15-56). Medellín: Centro de Cooperación al Indígena CECOIN y Organización Indígena de Antioquia OIA.

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona : Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del hombre Editores.

López Cárdenas, C. M. (2011). *La acción de grupo. Reparación por violación a los Derechos Humanos*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Medina Gallego, C. (2011). *FARC-EP Flujos y reflujos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto de Investigaciones Jurídico-Sociales (UNIJUS).

Ministerio de Cultura. República de Colombia. (2010). *Caracterización de los pueblos indígenas en riesgo*. Bogotá. Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/pueblos->

indigenas/Documents/Compilado%20de%20Caracterizaciones%20Pueblos%20en%  
20Riesgo.pdf

Ministerio del Interior. República de Colombia. (2009). *Plan de Salvaguarda Pueblo Cofán*. Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/content/planes-de-salvaguarda-0>

Ministerio del Interior. República de Colombia. (2012). *Plan de Salvaguarda de las comunidades Embera, Embera Chami, Embara Kario Y Embera Dobida del área de jurisdicción del CRICH*. Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/content/planes-de-salvaguarda-0>

Ministerio del Interior. República de Colombia. (s.f.). *Plan de Salvaguarda étnico del pueblo Wounaan de Colombia*.

Montaña Mestizo, T., & González Perafán, L. (2009). *Reparación para las víctimas afro colombianas*. Bogotá: Instituto de estudios para el desarrollo y la paz.

Moreno Parra, H. A., Machado Maturana, A., & Rodriguez Sanchez, A. L. (2010). *El Multiculturalismo en la Constitución de 1991: en el marco del bicentenario*. Cali: Universidad del Valle

Mosquera Rosero-Labbé, C., & Barselos, L. C. (Eds.). (2007). *Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales - Universidad Nacional de Colombia.

Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio número 169 de la OIT*. Ginebra, Suiza.

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC. Consejo Indígena de Paz. (2002). *Los Indígenas y la Paz. Pronunciamientos, Resoluciones, declaraciones y otros documentos de los Pueblos y Organizaciones Indígenas sobre violencia armada en sus territorios, la búsqueda de la paz, la autonomía y la resistencia*. Bogotá: Ediciones Turdakke

Palacios Torres, J. (2012). *Secretaría Distrital de Desarrollo Económico SDDE y las Políticas Públicas Distritales Poblacionales*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (2002). *Marco de aplicación de la política preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de Derechos étnicos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Procuraduría General de la Nación. (2008). *El derecho a la reparación integral de las comunidades indígenas y afrocolombianas*. Bogotá.

Restrepo, J. C., & Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria. Tierras y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial SAS.

Rodriguez Garavito, C., Orduz Salinas, N., Boada, S., Rubiano, S., & Arias, F. (2010). *Pueblos indígenas y desplazamiento forzado. Evaluación del cumplimiento del Gobierno colombiano del auto 004 de la Corte Constitucional colombiana*. Bogotá:

Universidad de los Andes / Facultad de Derecho Programa de Justicia Global y Derechos Humanos.

Rodríguez, G. A. (2015). *Los derechos de los pueblo indígenas de Colombia. Luchas, contenido y relaciones*. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia.

Rodríguez Garavito, C., & Lam y. (2010). *Etno-reparaciones. La justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Roncancio Alfaro, A. L. (2017). *Monografía de grado: Prácticas e identidades indígenas en contexto de ciudad: el caso de la comunidad indígena Nasa del Cauca, en Bogotá- Colombia*. Bogotá: Facultad de ciencias sociales. Universidad Santo Tomás.

Ruiz, C., Lara, A., & Rey, A. (2016). *Políticas de reconocimiento. Cabildos indígenas en contexto de ciudad*. Bogotá: USAID Y ACDIVOCA.

Samper Strouss, M., & Candamil, J. (2011). *Diez años de políticas públicas de atención a desplazados en Bogotá*. Bogotá: Unidad de Memoria y Derechos Humanos - Archivo de Bogotá.

Sánchez Botero, E., & Londoño Camacho, S. (2007). *Marco general orientaciones de política pública y lineamientos técnicos de atención diferenciada ICBF en materia de familia infancia y adolescencia de grupos étnicos*. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Subdirección de Lineamientos y Estándares, Bogotá.

Secretaría Distrital del Salud. (2014). *Informe Situación comunidad Indígena Wounaan*.

Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid:

Ministerio para las administraciones públicas Gobierno Español.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015). *Guía para la orientación adecuada a víctimas pertenecientes a grupos étnicos. Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho y La Unión Europea.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). *Derecho a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Preguntas frecuentes*. Bogotá, Colombia.

Vía Plural. (2010). *Desde el Litoral del San Juan: Indígenas Wounaan Nonam en Bogotá*.

Bogotá: Programa Integral contra Violencias de Género Fondo de las Naciones Unidas y el Gobierno de España para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGF).

Villa, W., & Houghton, J. (2004). *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia. 1974-2004*. Santafé de Bogotá: CECOIN-OIA.

### **Capítulos de libros**

Alayón, N. (1991). Asistencia y asistencialismo ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza? *Séptima conferencia conmemorativa Dorothy Dulles Bourne* (págs. 5-22). Rio Piedras : Universidad de Puerto Rico.

- Anitua, G. I. (2006). Notas sobre la metodología de investigaciones empíricas en derecho. En C. Courtis, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. (págs. 299-319). Buenos Aires: Trotta.
- Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En C. Courtis, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (págs. 105-156). Trotta.
- Betancour, A. C. (2009). Los derechos indígenas en el bloque de constitucionalidad. En O. Organización Nacional Indígena de Colombia, *Derechos territoriales de los pueblos indígena. Chocó: Un proceso que reivindica la lucha por el territorio*. Bogotá, Colombia. : Fundación Universitaria Claretiana. FUCLA.
- Borrero, C. (2009). ¿Multiculturalismo o interculturalidad? En D. González, & N. S. Patarroyo Rengifo, *Derecho, Interculturalidad y resistencia étnica* (págs. 67-77). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).
- Bourdieu, P. (2001). La Fuerza del Derecho. Elementos para una Sociología del Campo Jurídico. En *Poder, Derecho y Clases Sociales* (págs. 165-223). Bilbao: Editorial Desclée de Brower S.A.
- Boven, T. V. (2007). Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo. En G. G. Giraldo, *Principios*

*internacionales sobre impunidad y reparaciones. Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas* (págs. 231-306). Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.

Díaz, C. (2010). Elementos para la formulación de un programa administrativo de reparación para las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. En C. p. CODHES, *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuando un estado de cosas inconstitucional?* (págs. 325-356). Bogotá D.C.: Ediciones Ántropos Ltda.

Díaz Gómez, C. (2009). La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada. In C. Díaz, N. C. Sánchez, & R. Uprimny (Eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 145-192). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia).

Díaz Gómez, C., & Bernal Sarmiento, C. E. (2009). El Diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: una evaluación preliminar. In C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez, & R. Uprimny Yepes (Eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 581-622). Bogotá.

Herreño, Á. L. (2002). Las políticas de discriminación positiva como formas de reparación. In Á. L. Herreño (Ed.), *Afrodescendientes en las américas. Trayectorias sociales e identitarias* (pp. 477-510). Bogotá: U.N., ICANH, IRD, ILSA.

- Leal, C. (2010). Usos del concepto de raza en Colombia . En C. Mosquera, *Debates sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas Negras* (págs. 389-438). Bogotá: UN y Univalle.
- Martínez Castilla, S. (2010). Lecciones del desarrollo e implementación del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, de la Alcaldía de Medellín. In Atención y reparación a víctimas en lo local. Las experiencias de Greensboro, Huancavelica, Tucumán y Medellín (pp. 93-135). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Mika, H. (2009). Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo. En C. Díaz, N. C. Sánchez, & R. Uprimny (Eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 227-246). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia).
- Muñoz, J. (1999). Indígenas y gobiernos locales: entre la plurinacionalidad y la ciudadanía cantonal. En V. Torres, *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local* (págs. 39-62). Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local.
- Murcia, A. S. (2013). Enfoques diferenciales: Necesidad de avanzar en su adopción. En C. N. Histórica, *Desafíos para la reintegración. Enfoques de género, edad y etnia* (págs. 35-66). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ruiz Garcia, F. (2013). Perspectivas de la reintegración a los pueblos indígenas. In Á. Villarraga Sarmiento (Ed.), *Desafíos para la reintegración: enfoques de género,*

edad y etnia (pp. 424-454). Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica - Imprenta Nacional.

Salinas Abdala y. (2007). Reparación integral de grupos étnicos. In P. G. Nación, *Primero las Víctimas Criterios para la Reparación integral víctimas individuales y grupos étnicos* (pp. 63-195). Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Santos, B. d. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. En *El otro derecho* (págs. 60-83). Bogotá: ILSA, Ed.

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. In C. Díaz, N. C. Sánchez, & R. Uprimny (Eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-70). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia)

### **Publicaciones periódicas**

Agredo Cardona, G. A. (23 de Julio de 2006). El territorio y su significao para los pueblos indígenas. *Redalyc.org*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/html/3217/3217272225006/>

American Psychological Association. (2017). *Normas APA*. Obtenido de <http://normasapa.net/2017-edicion-6/>

Anaya, J. (2009). *Situación de los Pueblos Indígenas en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung

- Andrade Casama, L. É. (29 de Febrero de 2012). *CECOIN*. Obtenido de [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com\\_content&view=article&id=308:los-pueblos-indigenas-de-colombia-de-desplazados-e-invisibles-a-construtores-de-paz&catid=58:documentos-historicos&Itemid=110](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=308:los-pueblos-indigenas-de-colombia-de-desplazados-e-invisibles-a-construtores-de-paz&catid=58:documentos-historicos&Itemid=110)
- Arias, J., & Restrepo, E. (2010). Historizando raza: propuestas conceptuales y metodológicas. *Crítica y Emancipación* (3), 45-64
- Asociación para la Promoción Social Alternativa, y Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. (2004) *Informe de la misión de observación sobre efectos del Plan Colombia en los departamentos de Putumayo y Nariño. Frontera colombo-ecuatoriana.*
- Ávila, A. (19 de septiembre de 2016). *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/octava-conferencia-de-farc-mas-importante-historia-de-g-articulo-655756>
- Barcelona Centre for International Affairs. (26 de junio de 2017). *CIDOB*. Obtenido de [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_colombia/dossier\\_process](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossier_proceso_de_paz_colombia/dossier_process)
- Bocarejo, D. (2011). Dos paradojas del Multiculturalismo colombiano: La especialización de la diferencia indígena y su aislamiento político. *Revista Colombiana de Antropología* , 47 (2), 97-121
- Cano Roldan, M., & Caro Garzón, O. (2011). Las grandes dificultades de la reparación administrativa de las víctimas de la violencia en Colombia Algunos comentarios

respecto a la implementación del decreto 1290 de 2008. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 41(115), 451-497.

Casas Casas, A., & Herrera Toloza, G. (2008). El Juego político de las reparaciones: un marco analítico de las reparaciones en procesos de justicia transicional. *Papel Político*, 197-223.

Centro de Investigación y Educación Popular CINEP. (mayo de 2017). *Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política*.

Comisión de seguimiento de los organismos de control. (2013). *Primer informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos ley de víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y rrom 2013*. Bogotá.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas. (2015). *Tercer informe al Congreso. Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto*. Bogotá.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto. (2017). *Quinto Informe al Congreso de la República de Colombia*. Bogotá.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. (24 de Abril de 2004). *Las mujeres en la guerra: De la desigualdad a la autonomía política*.  
Obtenido de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_615.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_615.pdf?view=1)

- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes. (2014). *El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz. Informe de desplazamiento 2013*. Bogotá.
- Díaz Gómez, C. (2008). La reparación colectiva en el marco del arreglo de “justicia y paz” en Colombia. *Etnias y política* , 8, 64-79.
- Dirección de asuntos indígenas, Rom y Minorías. (2012). *Informe de avance presentado a la Honorable Corte Constitucional Autos 004 de 2009, 382 de 2009, 174 de 2011, 092 y 237 de 2008, 008 de 2009*. Bogotá: Ministerio del Interior.
- Green Stocel, A. (Septiembre-Diciembre de 2007). La lucha de los siete hermanos y su hermana Olowaili en defensa de la Madre Tierra: hacia la pervivencia cultural del pueblo Kuna Tule. *Revista educación y pedagogía*, XIX(49), 227-237. Obtenido de udea.edu.co:  
[http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/3048/1/GreenAbadio\\_luchasietehermanoyhermanaolowailidefensamadretierrahaciapervivenciaculturalpueblo.pdf](http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/3048/1/GreenAbadio_luchasietehermanoyhermanaolowailidefensamadretierrahaciapervivenciaculturalpueblo.pdf)
- Grisales, H. P. (2015). *El derecho a la especial protección: sujetos y grupos desaventajados de especial protección en Colombia* y la apuesta por una necesaria fundamentación teórica desde las teorías contemporáneas de la justicia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 125-168.
- Grueso, D. I. (2013). ¿Qué es el multiculturalismo? *El hombre y la maquina*, núm. 20-21, julio-diciembre, 2003, pp. 16-23 Universidad Autónoma de Occidente Cali, Colombia.

- Gutierrez de Piñeres Botero, C., Coronel, E., & Pérez, C. A. (2009). Revisión Teórica del concepto de victimización secundaria. Recuperado el 10 de Abril de 2015, de SciELO Perú: [Http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1729-48272009000100006&ing=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-48272009000100006&ing=es&nrm=iso)>
- Lasso, L. (2006). La reparación como proceso de reconciliación. Retrieved 2014 N18-Diciembre from Arcanos - Corporación Nuevo Arco Iris: [http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos12\\_mayo\\_2006\\_files/la\\_reparacion\\_como\\_proceso.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos12_mayo_2006_files/la_reparacion_como_proceso.pdf)
- Libreros, J. (2002). ¿Qué es la seguridad democrática? *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/opinion/articulo/que-seguridad-democratica/49299-3>
- Londoño Toro, B. (Enero-junio de 2004). Bogotá: una ciudad receptora de migrantes y desplazados con graves carencias en materia de recursos y de institucionalidad para garantizarles sus derechos. *Revista de Estudios Socio-juridicos*, 351-375.
- López Cárdenas, C. (2009). Aproximación a un estándar de reparación integral en procesos colectivos de violación a los derechos humanos. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*.
- López, D. (23 de Septiembre de 2017). *El Estado sigue sin cumplirle al pueblo Embera Katío del Alto Andágueda*. Obtenido de El espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/el-estado-sigue-sin-cumplirle-al-pueblo-embera-katio-del-alto-andagueda-articulo-714735>

- Lopez, H. (2010). Política pública de atención a la población desplazada por la violencia: Dificultades conceptuales. En C. p. CODHES, *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuando un estado de cosas inconstitucional?* (págs. 11-40). Bogotá.
- Meertens, D., Viveros, M., & Arango, L. G. (2008). Discriminación étnico-racial, desplazamiento y género en los procesos identitarios de la población "negra" en sectores populares de Bogotá. *Pobreza, exclusión social.* , 181-214.
- Moncayo, V. M. (2010). La superación del Estado de Cosas Inconstitucional sobre atención al fenómeno del desplazamiento forzado: ¿Imposibilidad jurídico-institucional o política? In C. p. CODHES, *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuando un Estado de Cosas Inconstitucional?* (pp. 115-144). Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda.
- Mondragón, H. (2008). La institucionalización del despojo. *Etnias y política* , 8, 42-63.
- Montoya, A. (2006). Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Una contribución para la definición de su marco de acción. Retrieved 2014 N15-Diciembre from Arcanos - Corporación Nuevo Arco Iris: [http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos12\\_mayo\\_2006\\_files/comision\\_nacional\\_reparacion\\_reconciliacion.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos12_mayo_2006_files/comision_nacional_reparacion_reconciliacion.pdf)
- Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Étnicos, Cecoin. (2008). Propuestas de reparación de los pueblos indígenas Arhuaco, Kankuamo y Wayúu. *Etnias y política* , 164-181.

- Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Étnicos, Cecoin. (2008). La lucha por la reparación tras la masacre del Nilo: una historia ligada a la tierra. *Etnias y política* , 182-197.
- Organización Indígena de Colombia, ONIC. (2008). *Marco legal para los derechos de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá, Colombia: Human Rights Everywhere.
- Parra Vera, Ó. (2008). La influencia de la visión del mundo de los pueblos indígenas en la determinación de reparaciones por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Etnias y política* , 88-107.
- Pérez Murcia, L. E. (2010). El Estado de Cosas Inconstitucional en la política de atención a la población desplazada: Alcances de la declaratoria y criterios para valorar su superación. In C. p. CODHES, *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuando un Estado de Cosas Inconstitucional?* (pp. 41-90). Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda.
- Pineda Camacho, R. (1997). La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia. *Alteridades*, 109-129.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). Paso a paso del Decreto Ley sobre pueblos indígenas. *Hechos de paz. N° 65*, 1-56.
- Quintero Torres, S. C., & Vargas Mora, L. N. (2013). Indígenas en la Ciudad. Construcción y mantenimiento de la Identidad en contextos urbanos a partir del desplazamiento forzado. *Revista de Derecho Público* (31), 1-28.
- Restrepo, E. (2011). Etnización y multiculturalismo en el bajo Atrato. *Revista Colombiana de Antropología* , 37-68.

Rincón Covelli, T. (2010). Consideraciones sobre una política pública específica de reparación orientada a las víctimas del desplazamiento forzado de personas - en el marco de las Mesas Sectoriales sobre la discusión de la política pública dirigida hacia la población afectada por . In C. p. CODHES, Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuando un Estado de Cosas Inconstitucional? (pp. 447-480). Bogotá : Ediciones Ántropos Ltda.

Saffón, M. P., & Uprimny, R. (2010). El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia. In C. p. CODHES, Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuando un Estado de Cosas Inconstitucional? (pp. 357-402). Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda.

Sánchez, N. (24 de Septiembre de 2017). *La miseria de los indígenas desplazados en Bogotá*. Obtenido de El Espectador: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/la-miseria-de-los-indigenas-desplazados-en-bogota>

Satriano, C. (2006). Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. *Revista Mad. FACS*, 15.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas . (2017). *Informe de análisis y evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento*. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). *Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras del Senado y Cámara*. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015). *Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*. Bogotá.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.

Valenzuela, S. (30 de marzo de 2014). *www.elespectador.com*. Obtenido de *elespectador.com*: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/una-politica-los-indigenas-urbanos-articulo-483778>

Vélez Torres, I. (Enero-abril de 2013). Desplazamiento y etnicidad: fracasos del multiculturalismo en Colombia. (U. d. Copenhague, Ed.) *Desacatos*(41), 155-173.

Verdadabierta.com. (17 de Septiembre de 2017). *En rojo, saldo del gobierno nacional por reparación de indígenas y afros*. Obtenido de <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/6752-en-rojo-saldo-del-gobierno-nacional-por-reparacion-de-indigenas-y-afros>.

## **2. Jurisprudencia**

### **Nacional**

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. (2013).

Documento Final Referentes para la Reparación de Perjuicios Inmateriales. Acta No. 23 del 25/sep/2013, Bogotá.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025*. Colombia: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. (2005). *Sentencia T-737*. Colombia: M.P. Alvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-113* . Colombia: M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-235* . Colombia: M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia T-792*. Colombia: M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T-049*. Colombia: M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional . (2004). *Sentencia T-025 Auto 382 de 2010* Colombia: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 Auto 004 de 2009*. Colombia: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 Auto 251 de 2008*. Colombia: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 Auto 174 de 2011*. Colombia: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 Auto 173 de 2012*. Colombia: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 Auto 051 de 2013*. Colombia: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 Auto 196 de 2014*. Colombia: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

### **Internacional**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1993). *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso de la Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo de Saramaka Vs Surinam*.

## **3. Normatividad**

### **Nacional**

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Atención y Reparación Integral a Población en situación de desplazamiento*. Bogotá: Plan Integral Único en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016.

Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación. (2017). *Plan de Acción Distrital*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Constitución Política de Colombia (1991).

Decreto 1290. (2008). *República de Colombia*. Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.

Decreto 1397. (1996). *República de Colombia*. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2164 . (7 de Diciembre de 1995). *República de Colombia*. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos indígenas en el territorio nacional.

Decreto 2569. (2000). *República de Colombia*. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2893. (2011). *República de Colombia*. Por la cual se modifica los Objetivos, la Estructura Orgánica y Funciones del Ministerio del Interior y se Integra al Sector Administrativo del Interior.

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

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá, D.C, . Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf>

Ley 1448. (2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Colombia.

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (31 de Marzo de 2011). *Memorando 2214200 31/3/2011 sobre posesión de Cabildos Indígenas no registrados ante el Ministerio Oficio OFI10-47300-DAI-0220*. Recuperado el 2015 de Marzo de 25, de [alcaldiabogota.gov.co](http://alcaldiabogota.gov.co) : [alcaldiabogota.gov.co](http://alcaldiabogota.gov.co) Directory: [/sisjur/normas](http://sisjur/normas) File:/Normal.jsp?i=42509

### **Internacional**

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*.

Asamblea General de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Paris, Francia.

Asamblea General de Naciones Unidas. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*.

Asamblea General de Naciones Unidas. (1992). *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada o Involuntaria*.

Asamblea General de Naciones Unidas. (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.

Asamblea General de Naciones Unidas. (2007). *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2009). *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior*.

Consejo Económico y Social. Naciones Unidas. (1998). Principios rectores de los desplazamientos internos. *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos*.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (1978). *Tratado de Cooperación Amazónica*. Brasilia.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio 169. Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 2da.ed. (O. R. OIT, Ed.)

#### **4. Otros documentos**

Canal Capital. (29 de Agosto de 2016). Bakata. Capítulo 1: De la lucha al reconocimiento: Cabildos indígenas en Bogotá. *Programa de televisión*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Organización nacional Indígena de Colombia. ONIC. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=N2A2mXqbmDk&t=37s>

Castañeda, G. R. (2014). "Hay días que...¡Ay qué día!" o Entre la Ley y la práctica. Discrecionalidad burocrática y construcción de identidades a partir de políticas públicas. Monografía de grado, Universidad de los Andes, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (7 de abril de 2016). Audiencia Pública: "Indígenas en contexto de ciudad, Políticas de Reconocimiento". Bogotá, Colombia.

Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2018). <http://www.ctpdbogota.org>. Obtenido de <http://www.ctpdbogota.org>: <http://www.ctpdbogota.org/wp-content/uploads/2016/03/POBLACION-INDI%CC%81GENA-BOGOTA-2016.pptx>

De Gamboa, C. (2015). La memoria como política y las responsabilidades derivadas del pasado. Texto en proceso de publicación, citado con autorización de la autora.

Departamento Nacional de Planeación. (1995). *Documento CONPES 2804*. Bogotá: DNP.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (20 de Mayo de 2018). [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org). Obtenido de <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>

Ministerio del Interior y de Justicia. (2014). *Propuesta de protocolo para el registro de cabildos indígenas en ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana de Colombia*. Bogotá: Documento inedito.

Oficina del Alto Comisionado. Naciones Unidas. (s.f.). ¿Qué es el enfoque diferencial? Recuperado el 10 de Abril de 2015, de [hchr.org.co](http://www.hchr.org.co): [http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2470:i-que-es-el-enfoque-diferencial&catid=76:recursos](http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=2470:i-que-es-el-enfoque-diferencial&catid=76:recursos)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

OIM Organización Internacional para las Migraciones . (2006). *Derecho Internacional Sobre Migración. Glosario sobre Migración* . Obtenido de Ginebra, Suiza: [Http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

Olaya Amézquita, L. C. (2009). Desterritorialización y reterritorialización: sobre el reconocimiento político del territorio indígena en Colombia. Monografía de Grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá

Rivera Rodríguez, G. M. (2011). Reparación a pueblos indígenas perspectivas. Debates, aprendizajes y perspectivas. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Bogotá.

Taborda Ocampo, F. (2011). Protocolo de Orientación y asesoría para las víctimas de violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario pertenecientes a Pueblos Indígenas. Bogotá: Defensoría del Pueblo - Unidad de Atención Integral a Víctimas de la Violencia.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (junio de 2017). *Información al servicio de las Víctimas*. Obtenido de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/>

## Anexo 1

### Ficha de análisis de jurisprudencia

|                                                              |                                                                               |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Analista</b>                                           |                                                                               |
| <b>2. Código</b>                                             |                                                                               |
| <b>3. Acción</b>                                             | 1. Popular 2. Grupo 3. Tutela 4. Inconstitucionalidad 5. Cumplimiento 6. Otra |
| <b>4. Expediente</b>                                         |                                                                               |
| <b>5. Tipo y fecha de la sentencia</b>                       |                                                                               |
| <b>6. Corporación</b>                                        | 1. Consejo de Estado. 2. Corte Constitucional 3. Otra                         |
| <b>7. Magistrado ponente</b>                                 |                                                                               |
| <b>8. Sección o Sala</b>                                     |                                                                               |
| <b>9. Accionante</b>                                         |                                                                               |
| <b>10. Accionado</b>                                         |                                                                               |
| <b>11. Temas procesales</b>                                  |                                                                               |
| <b>12. Temas específicos</b>                                 |                                                                               |
| <b>13. Derechos invocados</b>                                |                                                                               |
| <b>14. Resumen de los Hechos</b>                             |                                                                               |
| <b>15. Problemas jurídicos</b>                               |                                                                               |
| <b>16. Ratio Decidendi</b>                                   |                                                                               |
| <b>17. Tesis</b>                                             |                                                                               |
| <b>18. Principales normas y jurisprudencia referenciadas</b> |                                                                               |
| <b>19. Decisión</b>                                          |                                                                               |
| <b>20. Derechos garantizados</b>                             |                                                                               |
| <b>21. Observaciones. Importancia de la Sentencia</b>        |                                                                               |

### GUÍA PARA DILIGENCIAR LA FICHA

1. **Nombre del analista:** iniciales del nombre del analista.

2. **Código:** número simplificado de identificación del archivo magnético de la sentencia. Ejemplo: AP130-02.
3. **Acción:** se coloca una X en la acción que corresponde.
4. **Expediente:** Número completo del expediente Es el número extenso.
5. **Tipo y fecha de la decisión judicial:** ejemplo: sentencia T-450-03 Mayo 15 de 2003.
6. **Corporación:** se coloca X en la que nombre de la que corresponde.
7. **Magistrado ponente:** nombre del magistrado que proyecta la sentencia.
8. **Sección o sala:** se señala el número correspondiente. De ser el caso, se indica la **subsección**. Ejemplo: sección segunda, subsección b.
9. **Accionante:** nombre de quien inicia el proceso
10. **Accionado:** nombre de los demandados / Normas incumplimiento / **Normas demandadas:** en los fallos tipo C (fallos de constitucionalidad) se coloca la norma, el artículo, la expresión o parte del artículo demandado; el nombre completo de la norma y se cita **textualmente** lo que se demanda. Si es una ley completa la que se demanda, se coloca el número de la ley.

*Ejemplo:*

Artículo 1º de la ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la constitución política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

“Artículo 1º. Objeto de la ley...”

En caso de demanda de toda la ley se coloca:

Ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

11. **Temas procesales:** selección del tema procesal correspondiente. Si no se encuentra el tema procesal, se hace referencia al más cercano.

12. **Temas específicos:** corresponden a los hechos o situaciones que dan lugar a la vulneración de los derechos. Si el tema específico no se encuentra, se hace referencia al más cercano.

13. **Derechos invocados:** se incluyen los derechos cuya protección solicita el accionante.

En los fallos tipo C (de constitucionalidad) se colocan los derechos que a juicio del demandante se consideran violados, amenazados o vulnerados.

En las acciones de cumplimiento se transcriben las normas que se presumen incumplidas.

14. **Resumen de los hechos:** Síntesis de los hechos principales que permiten entender el caso. Los hechos estarán numerados y ordenados cronológicamente.

15. **Problemas jurídicos:** En este aparte se señalan los **problemas jurídicos** que aborda el fallo objeto de estudio. Si son varios problemas jurídicos se numeran para luego poder relacionar las tesis en el aparte correspondiente.

*Ejemplo:*

1. ¿En el fallo de acción popular es procedente la orden de incentivo económico a favor de un actor popular cuando dentro del proceso se logró pacto de cumplimiento?

2. ¿Se puede inhibir el juez administrativo de fallar la acción popular cuando el actor yerra en la indicación del sujeto pasivo de la acción?

16. **Ratio Decidendi**<sup>129</sup>: según el fallo SU 1219 de 2001 (...)

“La ratio decidendi abarca el criterio jurídico determinante así como las razones inescindiblemente relacionadas con el decisum y sin las cuales la decisión del caso no sería comprensible o carecería de fundamento. El obiter dicta, lo que se dice de paso, carece del carácter vinculante de la ratio decidendi. La doctrina constitucional reúne tanto dicho criterio determinante de la decisión adoptada como las razones específicas para justificarla y aplicarla en un caso concreto. Es un concepto más amplio que el de ratio decidendi puesto que comprende las consideraciones que justifican la decisión y lo resuelto. La ratio decidendi surge de la propia lectura autorizada de la Constitución por parte del órgano constitucional encargado de velar por su interpretación y aplicación integrales. Exhibe un grado mayor de abstracción que el decisum, el cual surte efectos en el caso concreto. La ratio decidendi se proyecta – en virtud del principio de igualdad, de la seguridad jurídica, del principio de confianza legítima, y de la supremacía de la Constitución – más allá del caso concreto y tiene la fuerza y el valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones. Una vez fijado con autoridad, por el órgano competente y siguiendo el procedimiento constitucional para ese fin, el significado de la norma constitucional, éste se integra a ella y adquiere fuerza vinculante al ser parte del derecho a cuyo imperio están sometidas todas las autoridades en un Estado Social de Derecho. El artículo 230 de la Constitución establece que los jueces están sometidos al imperio de la ley, concepto que no abarca exclusivamente las leyes en sentido formal, sino que comprende obviamente la Constitución y, en un sentido amplio, el derecho dentro del cual la ratio de las sentencias ocupa un lugar primordial puesto que le confieren efectividad a las normas, al concretar sus alcances. Además, de lo contrario - es decir, de escindir la norma de la ratio que le fija su significado para asegurar su aplicación efectiva y la concreta para

---

<sup>129</sup> Véase: López Medina (2007).

precisar sus alcances - se rompería la unidad del ordenamiento jurídico y se resquebrajaría su coherencia en desmedro de la seguridad jurídica, de la aplicación igual de las normas a casos iguales y de la confianza legítima de los habitantes en que el derecho será aplicado de manera consistente y predecible.)”.

17. **Tesis:** posición adoptada por la Corporación frente al problema jurídico.

18. **Principales normas y jurisprudencia referenciadas:** Referencia de las fuentes formales que se interpretan y las sentencias que se citan como las de mayor importancia en el tema de la decisión judicial.

**Normas:** se usan abreviaturas:

- Art.: Artículo.
- C. Nal: Constitución Política de Colombia.
- C.P.C: Código de Procedimiento Civil.
- Ley: sin abreviar “Ley”: ej. Ley 472/98.
- Decreto: Dto.
- Resolución: Res.

**Sentencias:**

Corte Constitucional: fallos C-315, 450 de 1996; SU-251-96; T-963

Consejo de Estado: fallos AP-123-02; AP- 104-03

19. **Decisión:** transcripción de los principales apartes de la decisión judicial.

20. **Derechos garantizados:** derechos garantizados por la decisión adoptada en la sentencia. No aplica para sentencias de constitucionalidad.

21. **Observaciones:** importancia de la sentencia. En esta sección se incluyen los comentarios más relevantes del analista, aspectos destacados de la sentencia o su importancia en lo jurídico o social.

## Anexo 2

### Análisis Informes de Gobierno

| Informes                        | Temas principales                           | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Segundo Informe<br>Marzo - 2013 | Enfoque diferencial y perspectiva de género | * Creación de lineamientos y protocolos para la implementación de enfoque diferencial<br>* Acercamiento con algunos pueblos indígenas para iniciar acciones de concertación en el diseño de las medidas de reparación correspondientes                                                              |
|                                 | Reparación colectiva                        | * Se avanzó en la elaboración del formato para la recepción solicitudes de sujetos de reparación colectiva y su valoración para el ingreso al Registro Único de Víctimas<br>* Revisión de 8 Planes de Reparación colectiva con la aprobación del plan de la comunidad de Kitek Kiwe del pueblo Nasa |
|                                 | Retornos y Reubicaciones                    | * Se avanzó en la formulación e implementación de 3 planes de retorno con comunidades étnicas.                                                                                                                                                                                                      |

| Informes                        | Temas principales        | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tercer Informe<br>Agosto - 2013 | Reparación colectiva     | * "De 78 procesos de reparación colectiva para grupos étnicos para el 2013, 67 de ellos se encuentran actualmente en alguna de las fases previstas en la ruta de reparación colectiva: 22 casos en fase de identificación, 24 casos en fase de acercamiento, 16 casos en fase de alistamiento, 4 casos en fase de registro y 1 en formulación del plan".<br>* Se menciona la construcción de un documento con los criterios para la entrega de indemnización a sujetos colectivos étnicos. |
|                                 | Retornos y Reubicaciones | * Se menciona el mismo avance con las tres comunidades étnicas pero se materializó el retorno de 128 hogares del Pueblo Embera - Chamí                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                 | Demás medidas            | * Para algunas de las medidas de asistencia o reparación sólo se hace referencia al número de víctimas que pertenecen a alguno de los tres grupos étnicos y que fueron atendidas; pero no se menciona la implementación de algún programa creado con enfoque étnico.                                                                                                                                                                                                                       |

| Informes                        | Temas principales             | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cuarto Informe<br>Marzo de 2014 | Registro                      | * Inclusión de 9 sujetos de reparación colectiva étnicos                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                 | Educación superior            | * Se asignaron 237 créditos para educación superior en el segundo semestre 2013 que equivalen a 637.421.195 millones de pesos, sin embargo el autoreconocimiento étnico es sólo un criterio de clasificación, no corresponde a ningún criterio adicional en la entrega del crédito.                   |
|                                 | Caracterización               | * Se elaboraron 855 Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) con víctimas indígenas.                                                                                                                                                                                              |
|                                 | Inversión de la Indemnización | * 12 indígenas participaron en la estrategia de formación a formadores y 4 en talleres de educación financiera, se menciona enfoque diferencial pero no cómo se aplicó, lo cual indica que es sólo una clasificación                                                                                  |
|                                 | Generación de ingresos        | * Se presenta el avance en IRACA del DPS "para brindar atención integral en seguridad alimentaria, fortalecimiento de prácticas productivas, organizacional y comunitario" con 10.000 hogares de 156 comunidades afrocolombianas y 155 comunidades indígenas                                          |
|                                 | Reparación colectiva          | * 20 Sujetos de reparación colectiva étnicos están próximos a iniciar la elaboración de su plan de reparación a través de la consulta correspondiente<br>* El documento que regula la indemnización a sujetos de reparación colectiva étnicos se presentará ante el Subcomité de Reparación Colectiva |

| Informes                      | Temas principales        | Observaciones                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Quinto Informe<br>Agosto 2014 | Caracterización          | * Se elaboraron 18,188 Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) con víctimas indígenas.                                                                                                        |
|                               | Educación básica         | * Se avanzó en la consolidación del componente educativo de los respectivos planes de salvaguarda étnica                                                                                                           |
|                               | Reparación colectiva     | * Se presentan avances en cuanto al registro y al alistamiento comunitario (no se menciona nada más en concreto)                                                                                                   |
|                               | Indemnización colectiva  | *"Teniendo en cuenta que todavía no se ha llegado a la fase de implementación de planes de reparación con comunidades étnicas, no se ha puesto en práctica esta medida"                                            |
|                               | Retornos y Reubicaciones | * 372 hogares pertenecientes a las comunidades Embera Katio y Embera Chami lograron el acompañamiento en el regreso a Risaralda y Chocó, sin embargo no se menciona el proceso de estabilización de estos hogares. |

| Informes | Temas principales | Observaciones |
|----------|-------------------|---------------|
|----------|-------------------|---------------|

|                             |                       |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sexto Informe<br>Marzo 2015 | Reparación colectiva  | * La meta para el cuatrienio 2010-2014 en acompañamiento a reparación colectiva étnicos era de 140 de los cuales se acompañaron 10 que equivale a un 7%                                                                                                         |
|                             | Atención humanitaria  | * "Atención humanitaria de emergencia entregada a grupos étnicos: 39.965 hogares"<br>* Se presentó el Modelo Eco cultural para la entrega de atención humanitaria diferenciada se encuentra en aprobación de la Mesa Permanente de Concertación                 |
|                             | Registro              | * Se incluyeron 14 sujetos de reparación colectiva étnicos para un acumulado de 39                                                                                                                                                                              |
|                             | Educación básica      | * Se avanzó en la consolidación del componente educativo de los respectivos planes de salvaguarda étnica, "Se encuentran formulados 7 planes de salvaguarda, 18 se encuentran en proceso de concertación"                                                       |
|                             | Reparación colectiva  | * De los sujetos de reparación colectiva étnicos "A 31 diciembre de 2014 se cuenta con un total de 152 SRC étnicos donde 31 se encuentran en la fase de identificación; 72 en fase de acercamiento; 26 en fase de alistamiento y 24 en fase de consulta previa" |
|                             | Reparación individual | * Se construyó una estrategia para el acompañamiento a la inversión de la indemnización de víctimas pertenecientes a grupos étnicos                                                                                                                             |
|                             | Memoria histórica     | * El Centro Nacional de Memoria Histórica presentó varios acuerdos y convenios para la implementación de medidas de memoria con comunidades étnicas                                                                                                             |

| Informes                       | Temas principales          | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Séptimo Informe<br>Agosto 2015 | Registro                   | * Se incluyeron 40 sujetos de reparación colectiva étnicos para un acumulado de 79 (no concuerda con la mención de 157 sujetos étnicos mencionados en el informe de marzo de 2015 ni con los datos de la (Unidad para las Víctimas - Subdirección de Reparación Colectiva) |
|                                | Reparación colectiva       | * Según la Unidad para las Víctimas - Subdirección de Reparación Colectiva hay 157 sujetos de Reparación colectiva étnicos de los cuales 80 son indígenas                                                                                                                  |
|                                | Rehabilitación comunitaria | * 21 sujetos de reparación colectiva étnicos avanzaron en la construcción conjunta de la medida de rehabilitación                                                                                                                                                          |
|                                | Indemnización colectiva    | * El documento de indemnización colectiva se presentó ante el Subcomité de Reparación Individual                                                                                                                                                                           |
|                                | Rehabilitación individual  | * Del programa de rehabilitación PAPSIVI se identificó la atención de 742 indígenas                                                                                                                                                                                        |
|                                | Memoria histórica          | * Se desarrollaron acciones de memoria histórica con los diferentes grupos étnicos                                                                                                                                                                                         |
|                                | Garantías de no repetición | * De la recepción de Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados que actualmente adelanta el ICBF, 118 son indígenas y también en este caso es solo una clasificación no significa que el programa cuente con enfoque diferencial en sí.                                     |

| Informes                        | Temas principales          | Observaciones                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Octavo Informe<br>Abril de 2016 | Registro                   | * Se incluyeron en el registro 172 sujetos reparación colectiva étnicos                                                                                                       |
|                                 | Reparación colectiva       | * Se llegó a 27 consultas previas y se protocolizaron 3 planes de reparación colectiva                                                                                        |
|                                 | Rehabilitación comunitaria | * Tres sujetos étnicos ya cuentan con la medida de rehabilitación: Comunidad de Guacoche, Comunidad de Kitek Kiwe y el pueblo Rrom y se adelantaron acciones con 18 casos más |
|                                 | Participación              | * Aún no se cuenta con protocolo de participación específico para los Pueblos indígenas                                                                                       |

| Informes       | Temas principales | Observaciones                                             |
|----------------|-------------------|-----------------------------------------------------------|
| Noveno Informe | Retornos y        | * De los 214 planes de retornos formulados 25 cuentan con |

|                |                            |                                                                                                                                                     |
|----------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agosto de 2016 | Reubicaciones              | enfoque étnico y de los 163 aprobados 12 tienen enfoque étnico                                                                                      |
|                | Reparación colectiva       | * Se cuenta con 176 sujetos de reparación colectiva étnicos de los cuales solo 3 están en etapa de implementación, 24 consultas previas aprobadas.  |
|                | Rehabilitación comunitaria | * 21 sujetos de reparación colectiva étnicos avanzaron en la construcción conjunta de la medida de rehabilitación (el mismo reporte de agosto 2015) |
|                | Rehabilitación individual  | * 1.108 indígenas accedieron a la Estrategia de recuperación emocional grupal, esta estrategia no cuenta con enfoque étnico.                        |
|                | Satisfacción individual    | * Se entregaron 14,744 cartas de dignificación para víctimas indígenas.                                                                             |

## Análisis Informes de la Comisión de seguimiento

| Informes                | Temas principales                          | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Primer informe año 2013 | Adecuación institucional                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* No se ha conformado la institucionalidad de acuerdo a lo establecido por los Decretos Ley</li> <li>* La socialización de los Decretos Ley ha sido insuficiente</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                         | Inclusión en el Registro Único de Víctimas | <ul style="list-style-type: none"> <li>* No se ha creado el módulo para recibir declaraciones de sujetos de reparación colectiva</li> <li>* No se cuenta con un formulario de captura diferenciado para individuos étnicos</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                         | Asistencia, atención y ayuda humanitaria   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Se verifica a través de encuesta realizada por la Comisión que las víctimas indígenas aún cuentan con condiciones manifiestas de vulnerabilidad</li> <li>* Las instituciones no implementan atención diferenciada</li> <li>* La entrega de ayuda humanitaria a víctimas se realiza con la ruta general y no cuenta con enfoque.</li> <li>* Ruta de Atención Integral en Salud para víctimas del conflicto armado aún está en construcción</li> </ul>                                                                                                                     |
|                         | Reparación integral                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>* No existe presupuesto desagregado para sujetos de reparación colectiva étnicos</li> <li>* No hay cumplimiento de metas respecto a la elaboración de Planes de Reparación Colectiva étnico</li> <li>* No hay articulación UARIV – Ministerio de Interior para consulta previa de los planes.</li> <li>* No se han diseñado programas étnicos específicos para la reparación individual en las medidas de Satisfacción, Rehabilitación o Garantías de no repetición</li> <li>* Los montos de indemnización individual deberían concertarse con las comunidades.</li> </ul> |
|                         | Participación                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Se debe garantizar la participación de los Indígenas en la construcción de sus Planes de Reparación, estén dentro o fuera de su territorio.</li> <li>* El mecanismo construido por la UARIV aún es muy excluyente, no permite que las víctimas participen directamente en la construcción de sus políticas debido a que se extendió el termino para la concertación con los grupos étnicos-</li> <li>* La nueva institucionalidad debe partir de los espacios de concertación ya adelantados en el marco del auto 004.</li> </ul>                                        |

| Informes             | Temas principales       | Observaciones                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Segundo informe 2014 | Capacidad institucional | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de adecuación institucional</li> <li>* No se ha incluido de manera eficiente el enfoque diferencial en las actuaciones de las entidades que hacen parte del SNARIV</li> </ul> |

|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Participación oportuna                            | * Ausencia de protocolo específico para garantizar la participación de los indígenas en la construcción de las políticas de Reparación<br>* A tres años de los decretos étnicos, aún no se cuenta con un mecanismo de participación efectiva    |
| Registro Único de Víctimas individual y colectivo | * A 2014 Bogotá es el territorio con mayor recepción de víctimas desplazadas étnicas y Nariño para víctimas indígenas<br>* A julio 2014 la estadística de inclusión en el registro es de declaraciones individuales y no de sujetos colectivos. |
| Atención y ayuda humanitaria                      | * De 21 sujetos de reparación colectiva registrados, solo hay información de entrega de ayuda humanitaria a los miembros de 4 sujetos                                                                                                           |
| Rehabilitación y atención psicosocial             | * La atención en salud no cuenta con protocolos con enfoque diferencial, los resultados presentados por Ministerio de Salud son con los mismos programas básicos de salud diferenciando el sujeto atendido pero no el tipo de atención.         |
| Reparación Colectiva                              | * A agosto 2014 no se cuenta con el primer plan de reparación colectiva étnica<br>* Se realiza convenio entre la UARIV y el Ministerio de Interior para iniciar los procesos de consulta previa.                                                |
| Reparación Individual                             | * Los montos de indemnización administrativa no se han concertado con las comunidades.<br>* A esta fecha no existe ningún tipo de avance en medidas de satisfacción individual                                                                  |
| Retorno y reubicación                             | * Acciones sin enfoque en la implementación de las rutas de retorno, solo llegan hasta el diseño                                                                                                                                                |
| Prevención y protección                           | * Se hace necesario rutas específicas para cada grupo étnico, debido a que las acciones de protección son llevadas a cabo sin acciones concretas de enfoque.                                                                                    |

| Informes            | Temas principales       | Observaciones                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tercer informe 2015 | Presupuesto             | * No existe un plan de inversión para víctimas étnicas, lo cual impide cualquier ejercicio de planeación y seguimiento<br>* Problemas en la recolección de información con enfoque, lo que dificulta los cálculos presupuestales. |
|                     | Prevención y protección | * Aún no se aplica el enfoque diferencial en las valoraciones de riesgo para el acceso a medidas de protección<br>* No existe una ruta colectiva de protección, el acceso es meramente individual                                 |
|                     | Participación           | * Todavía en 2015 no se cuenta con protocolo especial de participación para grupos étnicos                                                                                                                                        |

|  |                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Registro Único de Víctimas colectivo | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Algunos sujetos colectivos tienen aún problemas de seguridad para realizar sus declaraciones</li> <li>* El tiempo de valoración para la inclusión de los sujetos de reparación colectiva en el Registro Único de Víctimas toma más tiempo del establecido por la Ley.</li> <li>* No existe aún la articulación de una ruta de reparación individual con la colectiva</li> </ul> |
|  | Atención y ayuda humanitaria         | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Las medidas de atención y asistencia tomando el caso del Pueblo Wounaan en Bogotá muestran que su implementación ha sido desarticulada del plan de Salvaguarda y también sin enfoque diferencial</li> </ul>                                                                                                                                                                     |
|  | Reparación integral                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* De acuerdo a las proyecciones de la comisión al 2021 cuando finalice la vigencia de los Decretos Ley solo se habrá indemnizado individualmente al 5.6% de las víctimas étnicas</li> <li>* Aún no está clara la ruta de consulta previa, lo que impide la materialización de los planes de reparación colectiva étnicos</li> </ul>                                               |

| Informes               | Temas principales       | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cuarto informe<br>2016 | Reparación Colectiva    | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Los planes de reparación colectiva solo son herramientas de identificación del daño, pero respecto a la implementación de medidas solo llegan hasta la planeación y nunca a la ejecución.</li> <li>* Para el 2016 aún no existe un presupuesto independiente para la ejecución de medidas individuales de reparación a víctimas étnicas.</li> <li>* No hay claridad de la forma en que van a participar las víctimas que se encuentran por fuera del país o de sus comunidades.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                        | Acuerdos de Paz         | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Las medidas de reparación en el marco del punto 5 de los acuerdos contemplan actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, pero los mismos deben realizarse con previa concertación con las comunidades.</li> <li>* Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET- deben construirse de manera articulada con los Planes Integrales de Reparación Colectiva étnicos</li> <li>* Aprovechar la implementación de los acuerdos para determinar recursos específicos en la implementación de las medidas de reparación étnicas.</li> <li>* Dentro de las recomendaciones realizadas por la Comisión Étnica de Paz y Defensa de los Derechos Territoriales se enfatiza en la consulta previa, auto determinación y auto representación.</li> </ul> |
|                        | Prevención y protección | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Se presentan las mismas falencias de los informes anteriores respecto a no considerar el enfoque diferencial para aplicar las medidas de protección.</li> <li>* No existen mecanismos claros de comunicación inmediata entre la entidad a cargo de las medidas lo que implica retrasos en la aplicación de las mismas.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|  |             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Presupuesto | <p>* A pesar que se diseñaron herramientas de seguimiento que permiten diferenciar los recursos asignados para la población étnica en materia de reparación, no contempla ni mide el nivel de avance al recibir cada medida, por lo cual no se puede establecer la eficiencia del programa.</p> <p>* Se mantiene la deficiencia en la identificación de la inversión realizada directamente sobre los grupos étnicos.</p> |
|--|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| Informes               | Temas principales                            | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Quinto informe<br>2017 | Presupuesto                                  | * Es una constante la falta de identificación de presupuesto específico para las víctimas étnicas, lo que redundo en falta de planeación y seguimiento a la política pública.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                        | Adecuación institucional y Ayuda humanitaria | <p>* La entidad principal en la implementación de la política de reparación incluidos los grupos étnicos, la UARIV, no cuenta con la estructura, ni la capacidad técnica para atender las necesidades propias de los procesos de reparación a sujetos étnicos.</p> <p>* A través de las mediciones de carencias en subsistencia mínima realizadas por la UARIV se identificó que dentro de la población con carencias extremas se encuentra que un 47% de la población es étnica y teniendo en cuenta que la población étnica en el registro total es de un 13% significa que las afectaciones y su situación actual de vulnerabilidad respecto a la población en general es superior.</p> <p>* A pesar de la orden establecida en los Decretos Ley, no se concertaron con los grupos étnicos los criterios para la entrega ayuda o atención humanitaria.</p> |
|                        | Reparación Colectiva                         | <p>* Para mayo de 2017 "Solamente existen cuatro (4) planes de reparación colectiva étnica en implementación ya protocolizados, veintitrés (23) en etapa de caracterización de daños e impactos y doce (12) en etapa de formulación del PIRC, de los 317 planes que se encuentran incluidos en el RUV"</p> <p>* A la fecha del informe, solo se han entregado recursos de indemnización colectiva a 4 sujetos étnicos, de los cuales solo uno contaba con un instrumento de seguimiento a la inversión, lo que significa que a los demás se les entregó el recurso sin concertación en la inversión de los mismos.</p>                                                                                                                                                                                                                                        |
|                        | Prevención y protección                      | * Los criterios de la ruta de protección siguen sin incluir aspectos de enfoque diferencial necesarios en la protección de los derechos de los grupos étnicos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                        | Participación                                | * Debido a que no existen aún los protocolos específicos de participación de los grupos étnicos y existe una marcada ausencia de garantías en la participación en los demás espacios decisorios en la articulación de la política de víctimas, la comisión sugiere solicitar a la Corte Constitucional el establecimiento del ECI respecto a la participación de grupos étnicos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|  |                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Reparación Individual | <p>* Trascurridos 5 años de implementación de los Decretos Ley, existen problemas graves con los sistemas de información para el seguimiento de las víctimas étnicas que acceden a medidas de reparación individual, esto sumado a que la implementación de las mismas no cuenta con enfoque claro de atención para víctimas étnicas.</p> <p>* En este momento no existe una articulación concreta entre los procesos de reparación individual y colectiva, ni con los grupos étnicos y a nivel general.</p> |
|--|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|