

**RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES**  
**Aplicación e impacto de la sentencia 007 de 2014 del Tribunal Superior de**  
**Antioquia en el resguardo indígena del Alto Andágueda**

**YINA MARELVY MORENO MOSQUERA**  
**YORLENIS MURILLO URRUTIA**  
**LUIS ENRIQUE MURILLO ROBLEDO**

**QUIBDÓ-CHOCÓ, COLOMBIA**  
**2017**

## **Contenido**

<b>Introducción</b>	3
<b>Contexto del Resguardo Indígena Embera Katío del Alto Andágueda</b>	5
<b>1. Estado del Arte</b>	6
<b>2. Marco normativo sobre el goce efectivo de los Derechos de las comunidades indígenas</b>	12
<b>2.1. Sustento Constitucional</b>	12
<b>2.3. La Ley 1448 de 2011 y sus antecedentes</b>	14
<b>2.4. Aproximación a la política pública de restitución de tierras con particular énfasis en el Resguardo Indígena del Alto Andágueda</b>	15
<b>3. Sentencia 007 de 2014, del Tribunal Administrativo de Antioquia.</b>	18
<b>3.1. Actas de seguimiento a la sentencia 007 de 2014</b>	22
<b>3.2. Impacto de la Sentencia 007 de 2014, en el Resguardo Indígena del Alto Andágueda</b>	26
<b>Conclusiones</b>	29
<b>Índice de Anexos</b>	34
<b>Referencias</b>	35

## Introducción

En el presente trabajo se revisó la aplicación e impacto que ha tenido la sentencia de restitución de derechos territoriales No. 007 de 2014, expedida por el Tribunal Superior, Distrito Especial de Antioquia, como medida de reparación integral en el marco de la protección de derechos territoriales para el resguardo Indígena del Alto Andágueda del municipio de Bagadó, que comprende 32 comunidades, 1.454 familias para un total de 7.270 habitantes. Por ser el primer fallo de restitución de derechos territoriales dictado en el país, se ha convertido en un caso hito que ha generado expectativas al pueblo indígena Embera Katío y demás grupos étnicos existentes en Colombia. Conforme a las fuentes primarias y secundarias consultadas se evidencia que tres años después de dictada la providencia, las órdenes impartidas no han sido acatadas por las instituciones competentes en los niveles Nacional, Departamental y Municipal. En ese sentido el trabajo plantea el siguiente interrogante:

¿Cuáles son las circunstancias institucionales (políticas y económicas) que explican la precariedad en la implementación e impacto de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia en beneficio del Resguardo Indígena del Alto Andágueda?

Como hipótesis, se expone que la restitución territorial como medida de reparación integral implementada en el Resguardo Indígena del Alto Andágueda no ha tenido el alcance esperado, debido a diversos intereses y expectativas, generadas ante la explotación de recursos mineros a cargo de empresas transnacionales y multinacionales de dicho sector.

Muestra de ello es que luego de emitirse la sentencia el Estado creó el grupo de Asuntos Ambientales, Minero Energéticos e Infraestructura (AMEI), como oficina adscrita a la Subdirección General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD).

En principio la agencia AMEI fue creada para analizar aspectos ambientales, mineros, energéticos y de infraestructura que se evidencien en los informes de

caracterización de afectaciones territoriales<sup>1</sup> y se plasmen en las pretensiones de las demandas de restitución. Sin embargo, al leer la circular 08 del 29 de mayo de 2015, se evidencia que los informes de caracterización de afectaciones territoriales y las pretensiones de la demanda de restitución, solo podrán ser adoptados por la UAEGRTD siempre y cuando se atiendan e incorporen los conceptos emitidos por el grupo dicha agencia.

En aras de cumplir con este objetivo el 29 de mayo de 2015, la Subdirección General de la UAEGTRD, emite la circular 08 mediante la cual le ordena a la Dirección de Asuntos Étnicos “DAE” de la UAEGRTD, informar los hallazgos de tipo ambiental revelados durante la caracterización de afectaciones territoriales y abstenerse de socializar el informe de caracterización con las comunidades, hasta que hayan sido acatado los conceptos técnicos emitidos por este grupo.

Como objetivo general se busca determinar las fallas en que ha incurrido el Estado en la implementación de dicha sentencia, y en particular:

1. Determinar qué tan efectivo ha sido este fallo como medida de reparación colectiva en el Resguardo del Alto Andágueda. 2. Establecer qué impacto ha tenido esta política pública en la protección de los derechos territoriales del pueblo Embera Katío. 3. Qué alcance ha tenido la sentencia 007 de 2014, expedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el Resguardo Embera Katío del Alto Andágueda.

Para la elaboración del presente estudio nos valimos de los métodos de investigación descriptivo e inductivo y se desarrolló en tres fases, a saber: (i) Planeación y recopilación de información proveniente de fuentes secundarias como libros, artículos, documentos oficiales, documentos de las organizaciones indígenas y ONG que hayan documentado el tema. (ii) Obtener información de fuentes primarias a partir de entrevistas estructuradas y semiestructuradas aplicadas a líderes tradicionales y representantes judiciales de las demandas de derechos territoriales interpuestas ante los Jueces Especializados en Restitución de Tierras. (iii) Sistematización de los documentos recabados.

---

<sup>1</sup> Documento elaborado en coordinación con las autoridades étnicas y avaladas por las mismas, que sirve como prueba reina para demostrar los hechos victimizantes y afectaciones de derechos territoriales que fundamentan las pretensiones de la demanda de restitución.

Este documento se estructuró en dos partes, en la primera se analizó el marco normativo y jurisprudencial que protege los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos y las comunidades indígenas del país. En la segunda parte se estudiaron a fondo los avances, implementación e impacto generado a partir del fallo de la sentencia No. 007 de 2014 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

### **Contexto del Resguardo Indígena Embera Katío del Alto Andágueda**

El Resguardo Indígena del Alto Andágueda fue constituido el 13 de diciembre de 1979, mediante la resolución N° 0175 expedida por el INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras ANT. Se encuentra ubicado en el Departamento del Chocó - municipio de Bagadó. Sus límites político-administrativos son al nororiente con los Municipios de Andes y Betania (Antioquia); al suroriente con el municipio de Mistrató (Risaralda); al noroccidente con los municipios del Carmen de Atrato y Lloró (Chocó) y, por el sur con el municipio de Pueblo Rico (Risaralda). Hacia el Chocó limita con el territorio de comunidades negras del Consejo Comunitario de la OPOCA de ahora en adelante COCOMOPOCA<sup>2</sup>. Este territorio cuenta con una extensión de tierra de 50.000 hectáreas, está integrado por 32 comunidades, que se encuentran distribuidas en tres zonas denominadas zona uno, zona dos y zona tres, está habitado por 1.454 familias y 7.270 personas (Sentencia 007, 2014)

El territorio históricamente ha sido víctima de la ocupación por parte de grupos armados ilegales y personas no indígenas que lo utilizan para ejercer acciones delictivas y la explotación de recursos naturales, lo anterior desencadenó en vulneración de los DDHH y el DIH del pueblo Embera Katío. La presencia de terceros trajo como consecuencia que los indígenas fueran víctima de confinamiento impidiéndoles el libre uso y disfrute de su territorio, este hecho generó el desabastecimiento e inseguridad alimentaria en la población. Algunos jóvenes fueron reclutados forzosamente por la guerrilla de las FARC – EP, obligándolos a adoptar comportamientos contrarios a sus usos y costumbres. Luego vinieron los señalamientos como colaboradores de la guerrilla por parte del Ejército Nacional.

---

<sup>2</sup> Consejo Comunitario Mayor de la OPOCA (Bagadó-Chocó).

Con relación a la explotación de recursos naturales se puede decir que por ser una zona de yacimientos auríferos, este territorio ha sido apetecido por los grupos armados ilegales y terceros con vocación de mineros que ocupaban el territorio con dragas, retroexcavadoras y demás maquinarias relacionadas con la extracción de oro, que ocasionaron daños ambientales como la erosión de las orillas del río Andágueda y vertimiento de materiales tóxicos. En la disputa por ganar el control del territorio, se presentaron enfrentamientos que ocasionaron el desplazamiento forzado y masivo de las comunidades.

A lo anterior se suma la adjudicación de 10 títulos mineros que le hizo la Agencia Nacional de Licencias Ambientales “ANLA” a empresas de explotación minera como la ANGLOGOLD ASHANTI Colombia S. A., Exploraciones Chocó Colombia S. A., Costa A. O. M., El Molino S. O. M., Sociedad Góngora S. O. M., ANGLOGOLD American Colombia, Capricornio S. O. M. y Negocios Mineros S. A.

## **1. Estado del Arte**

El presente trabajo ofrece una oportunidad inédita de llenar vacíos en el Estado del arte sobre el tema, ya que en la actualidad no se encuentran antecedentes investigativos en torno a la aplicación e impacto de la Sentencia No. 007 de 2014, emanada por el Tribunal Superior de Antioquia a favor de la comunidad étnica citada.

A continuación, haremos una reseña cronológica de normas nacionales, internacionales y textos que versan sobre los derechos de las minorías étnicas y sus territorios colectivos, estos serán el punto de partida para brindar aportes teóricos que servirán de guía al momento de proyectar las conclusiones, que pretende confirmar la hipótesis planteada.

Nuestra norma de normas en su Art 7, plasma tácitamente, la obligación que tiene el Estado de reconocer la diversidad étnica y cultural que caracteriza al pueblo colombiano y resguarda el derecho que tienen las comunidades indígenas y negras

a decidir sobre sus planes de vida y sus territorios. En cumplimiento de dicho deber constitucional y en aras de preservar los derechos colectivos de las comunidades étnicas salvaguardadas mediante normas como la Ley 70 de 1993 y la Ley 21 de 1991, la misma norma en el Art. 287, le da a las tierras indígenas el estatus de entidad territorial, con capacidad para ser gobernada por sus propias autoridades (I gobierno propio)

Al examinar el planteamiento del problema de la presente investigación se constató que existen compendios doctrinales que respaldan los derechos fundamentales de la población étnica. Comenzamos por estudiar el texto titulado *El Derecho de los Pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada “Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos”*, publicado por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el que se habla sobre la importancia que tiene el derecho a la consulta previa para garantizarle a las minorías étnicas el derecho a participar y decidir sobre en el desarrollo de planes, proyectos y demás acciones que se ejecuten en su territorio, conforme a sus Planes de Vida. (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1999).

Teniendo en cuenta que la vulneración del derecho a la consulta previa e informada de los Embera Katío del Alto Andágueda, que impulsó la presentación de la medida cautelar ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, se analizó el libro de José Aylwin O. (2002), titulado *El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales*, donde se estudian los derechos de los pueblos indígenas en América Latina y se da cuenta de las principales instituciones, normas y políticas creadas e implementadas, en atención a la importancia que tiene la tierra y el territorio para las comunidades indígenas que ven a su territorio como un víctima más.

En atención a la importancia que reviste para los pueblos indígenas el tema cultural, se analizó la publicación de Daniel Bonilla *“La Constitución Multicultural”*. En este escrito se realiza una reflexión en sobre la igualdad y dignidad humana, se

valora el papel que juega en el desarrollo territorial temas como la diversidad cultural, valores liberales, modelos sociales que hacen parte del imaginario social circunscrito a la Constitución Política, que a pesar de las diferencias sociales y culturales de la población, se requieren acciones coordinadas y concertadas que conlleven a tener una sociedad justa e igualitaria (Bonilla, 2006).

El autor hace una descripción clara de los grupos étnicos que tradicionalmente han habitado el territorio colombiano, destaca la coexistencia cultural de las mismas. Se refiere al aporte cultural que los pueblos indígenas y afrocolombianos han proporcionado a la construcción de país y la forma sistemática como la cultura blanca ha ignorado este componente. (Bonilla, 2006, págs. 26,27).

Otro tema destacado en esta publicación es el “individualismo”, entendido como el derecho que tienen todas las personas a la autodeterminación, a decidir libremente sobre sus planes de vida sin intervención de terceros. El autor afirma que la diversidad étnica y cultural se convirtió en un reto para el Estado y este debe asumirlo fomentando derechos individuales y diferenciados, a partir de figuras como el autogobierno, representación especial y pluriétnica. (Bonilla, 2006, págs. 53, 69)

Un instrumento importante para proteger la pervivencia de los pueblos indígenas es la Jurisprudencia, por ello se estudió el documento “Evaluando el impacto y promoviendo la implementación de las sentencias estructurales sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales en Colombia”, en este documento se compararon dos sentencias de la Corte Constitucional Colombiana: T-025 de 2004 sobre los Derechos de la Población Desplazada, de donde nace posteriormente el Auto 004 de 2009 como medida de garantía a los derechos de los 102 pueblos indígenas en Colombia. A lo largo del documento fueron analizadas 84 decisiones de seguimiento y 15 audiencias públicas inmersas en las sentencias precitadas, lo que conllevó a determinar el Estado de cosa inconstitucional por la grave y sistemática vulneración de derechos con ocasión al conflicto armado interno que se vive en nuestro País. (Rodríguez & Rodríguez, 2009).

La política pública para la reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia, es un tema muy relacionado con este caso en particular, por lo anterior se analizó el texto denominado “Tareas Pendientes: Propuestas para la formulación

de políticas públicas de reparación en Colombia”, el presente documento fue aprobado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. Se establece que no es suficiente que existan normas internacionales y nacionales que pretendan proteger los derechos individuales y colectivos de las víctimas del conflicto armado en Colombia, que la destinación de recursos económicos por parte del Estado tampoco es garantía para lograr una reparación integral de esta población, toda vez que este campo es muy complejo y no existen fórmulas preestablecidas para lograr eficazmente los resultados pretendidos con la normatividad. (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2010).

Para el año 2011, la aspirante a magister en Estudios Políticos de la Universidad Nacional, Ginna Marcela Rivera Rodríguez, presentó un trabajo de investigación titulado: “Reparación a pueblos indígenas. Debates, aprendizajes y perspectivas”, en el que, a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, analiza la experiencia de reparación a comunidades indígenas adelantadas en el Perú y Canadá. (Rivera Rodríguez, 2011).

La Ley 1448 de 2011 provee el mayor sustento normativo para la restitución de tierras y da origen al Decreto Ley 4633 de 2011, por lo que se estudió el artículo “El Pluralismo Jurídico Indígena, en Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Retorno y Consulta Previa”, elaborado por José Martín Aponte y Lina María López (2013), en el que se deja claro que para la elaboración de la Ley 1448 de 2011, el Estado utilizó la consulta previa como una herramienta para cumplir con un requisito formal y no como un mecanismo mediante el cual se pretendía proteger y respetar de manera diferencial, la garantía de derechos sociales, políticos y culturales de las comunidades indígenas. Por ende, la falta de coordinación efectiva durante la etapa de creación de la ley precitada ha impedido que su implementación sea eficaz y efectiva.

Siguiendo con el estudio de la jurisprudencia que protege los derechos humanos de los grupos indígenas que han sido víctimas del conflicto, encontramos que la publicación de Ginna Marcela Rivera Rodríguez (2014), titulado “Avances jurisprudenciales y legislativos del derecho a la reparación a pueblos Indígenas

como víctimas de violaciones de derechos humanos”, aporta elementos importantes a nuestra investigación toda vez que, en este fueron analizados los avances de la Ley 1448 de 2011 con relación a la atención, asistencia y reparación integral que se le ha brindado a los pueblos indígenas como sujetos de especial protección, y pone en evidencia, que para garantizar la eficacia de estas medidas se deben tenerse en cuenta las condiciones socioculturales, políticas y de orden público de las comunidades.

En este trabajo se pretende analizar el impacto de la sentencia 007 de 2014 del Tribunal Superior de Antioquia en el resguardo indígena del Alto Andágueda, para ello se estudió la Guía práctica para la evaluación de impacto, en la que se plantean distintas técnicas de evaluación de impacto, que se adecuen a la ruta diferenciada en que se encuentra inmersa el resguardo, en el texto se fijan estrategias para evaluar a las autoridades con competencia, a través de ejemplos prácticos medibles con fuentes primarias entre ellas testimonios, documentos, informes de seguimiento y evidencias administrativas.

*El Constitucionalismo deliberativo*, es un libro en el que se hace un estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario. El capítulo IV de este texto habla sobre la “elusión deliberativa por falta de consulta previa”, teniendo en cuenta que el convenio de la O.I.T. 169, en sus artículos 6 y 7 le otorgan la facultad a las minorías étnicas de participar en la formulación, aplicación y evaluación de programas y proyectos que puedan afectar sus territorios, entendiendo que dicho espacio es social y culturalmente construido, donde se ve representada la cosmovisión de sus habitantes, y se experimentan las relaciones entre unos y otros conforme a sus normas de convivencia.

El autor analiza aspectos del debido proceso al momento de desarrollar el proceso de consulta previa, donde se deben generar espacios de participación y articulación entre los actores involucrados, en este caso el Estado y Comunidades Étnicas. Es así como se exponen algunas reglas claras con el fin de garantizar el desarrollo de la consulta previa como aspectos normativos, presupuestales y la participación comunitaria.

De los textos y artículos precitados, se extrajeron palabras clave como:

Víctimas, reparación, políticas, principios, derechos, población, indígenas, sistema interamericano de derechos humanos, ley de víctimas, víctimas, evaluación de Impacto, implementación, Sentencia T 025 de 2004, efectos de fallos, decisiones judiciales, proyectos sociales, metodología, constitución, multiculturalidad, sociedad, indígenas, Corte Constitucional, consulta previa, goce efectivo de derechos, derechos fundamentales, comunidades étnicas, Estado, legitimidad, enfoque diferencia, minorías étnicas, reparación colectiva, derechos de las víctimas, Pluralismo jurídico, inclusión, diseño, implementación, política pública, restitución de tierras, garantías y retorno.

Como resultado del análisis de las fuentes escogidas, podemos afirmar que existe un amplio marco legal de orden nacional e internacional que vela por la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, pero existen retos y dificultades que impiden la aplicabilidad de estas normas. Al Estado le hace falta implementar instrumentos que permitan construir entre entidades públicas y autoridades locales un modelo de atención diferenciado e integral para la población étnica del resguardo Embera Katío.

En ese sentido vale la pena relacionar el Plan de Vida que manifiesta *“lo que pensamos y queremos hacer en nuestro territorio”*, de la comunidad Embera como instrumento que identifica a las comunidades étnicas como sujetos sociales con identidad colectiva. (Organización Regional Embera Wounann, 1996).

Esta investigación aporta instrumentos de atención que pretenden aportar a los Emberá Katío del Alto Andágueda el goce efectivo de los derechos de una manera diferenciada.

## **2. Marco normativo sobre el goce efectivo de los Derechos de las comunidades indígenas**

### **2.1. Sustento Constitucional**

El preámbulo de la Constitución Política de Colombia protege los derechos a la justicia, igualdad, la paz y participación, en procura de garantizar el libre ejercicio de derechos políticos, económico y social de todos sus habitantes

La misma norma en su artículo 330, reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas de aplicar en sus territorios la Leyes fundamentadas en los usos y costumbres de las comunidades. De esta manera el Estado pretende preservar la *“integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas”* en cabeza de las autoridades tradicionales. *“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”*.

Los derechos de los grupos étnicos adquieren reconocimiento a través del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes, el cual revisa y actualiza el convenio 107/1957, convenio internacional en el que por primera vez se configuró de manera positiva la protección de pueblos indígenas, delimitando unos principios mínimos en la relación del Estado con los pueblos tribales, tales como el respeto a la cultura, idiomas, religión, organización social y económica y la identidad de los pueblos indígenas y tribales. (Mena Valencia & Hinestroza Cuesta, 2014, pág. 40).

Dicho convenio es introducido en la normatividad nacional colombiana a través de la Ley 21 del 4 de marzo de 1991 que consagra en su artículo 13 que los gobiernos deberán respetar la importancia que reviste la tierra para los pueblos indígenas, toda vez que es en esta donde pueden desarrollar actividades cotidianas y colectivas relacionadas con su cultura y espiritualidad. Asimismo, en el artículo 14 de la precitada ley, se busca la salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que

hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

Para los derechos humanos internacional, a través de Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, mediante su artículo 26 se plasma que:

*“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.*

*2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.*

*3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas.”* (Naciones Unidas, 2018).

Mediante sentencia T-188 de 1993 la Corte Constitucional se refiere a la importancia que reviste el territorio para los pueblos indígenas, en este sentido afirma que este además de ser su principal fuente se sustentó, es un elemento esencial mediante el cual pueden ejercer prácticas sociales, culturales y espiritual que garantizan su cosmovisión.

Uno de los derechos que históricamente se le ha vulnerado a los Embera Katío del Alto Andágueda, es el de la consulta previa, para ello la sentencia C-030 de 2008, de la Corte Constitucional señala aspectos fundamentales como la participación en la toma de decisiones que llegaren a afectar la pervivencia física y cultural de los pueblos aborígenes.

De este modo, dentro del marco jurídico más relevante que se haya expedido en Colombia en materia de desplazamiento forzado, se encuentra la Ley 387 de 1997, por medio de la cual se establecen medidas para la prevención del desplazamiento forzado. En materia jurisprudencial la sentencia T-025 de 2004 de

la Corte Constitucional declara la existencia de un Estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada. En cumplimiento de las órdenes impartidas expide el Auto 004 de 2009 que puntualmente enuncia protección a los 120 pueblos indígenas a nivel Nacional, entre ellos el Resguardo Embera Katío precitado.

### **2.3. La Ley 1448 de 2011 y sus antecedentes**

Dentro del marco jurídico más relevante que se haya expedido en Colombia en materia de desplazamiento forzado, se encuentra la Ley 387 de 1997, por medio de la cual se establecen medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Es necesario señalar la existencia del Decreto 250 de 2005 (Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia), como instrumento de intervención que debe ser adoptado por las entidades con competencia para implementar estrategias que permitan garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

De igual forma, en materia jurisprudencial se encuentra la Sentencia T-585 de 2006 de la Corte Constitucional donde se plantea como tema principal la problemática de las instituciones gubernamentales para proteger a la población desplazada y la insuficiente destinación de recursos para las políticas de atención del desplazamiento forzado

En cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional mediante sentencia T-025 de 2004, el Estado Colombiano ha implementado una serie de medidas de tipo legal, administrativo, económico y judicial con miras a reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado. Entre estas se expide la Ley 1448 de 2011 del 10 de junio, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, que se reglamentó posteriormente mediante el Decreto 4800 de 20 de diciembre de 2011.

Lo anterior también da pie a la expedición de tres decretos mediante los cuales se regula la reparación integral y la restitución de derechos territoriales para grupos étnicos, dentro de los cuales se encuentra el Decreto ley 4633 de diciembre 9 de 2011, por medio de la 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; el Decreto ley 4634 de diciembre 9 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano y el Decreto ley 4635 de diciembre 9 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En aras de articular rutas de atención armónica entre la nación y el territorio, el Estado expide el decreto 2460 de 2015, por medio del cual se reglamenta el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, donde se adopta una estrategia de corresponsabilidad de la Política Pública para la población víctima del conflicto armado interno.

#### **2.4. Aproximación a la política pública de restitución de tierras con particular énfasis en el Resguardo Indígena del Alto Andágueda**

La restitución de tierras es una de las medidas de reparación establecidas por la Ley 1448 de 2011, consiste en el derecho que tienen las víctimas a que se les restituyan jurídica y materialmente las tierras que con ocasión del conflicto armado interno fueron abandonadas o despojadas. Esta medida de reparación tiene una vigencia de 10 años y puede ser solicitada por personas individuales o colectivas que hayan sido víctima de abandono o despojo a partir del 1 de enero de 1991.

En este sentido, interesa abordar el tema de restitución territorial haciendo énfasis en los grupos indígenas dentro del marco del Decreto Ley 4633 de 2011 y en especial el caso del resguardo Indígena del Alto Andágueda, sobre cuyas tierras se habían otorgado títulos mineros a empresas multinacionales que pretendían explotar esos predios. A raíz de la falla en el servicio público de seguridad que debe

prestar el estado en todo el territorio nacional, el pueblo Embera Katío del resguardo del Alto Andágueda fue víctima de confinamiento y desplazamiento forzoso, dicha situación los limitó para ejercer derechos territoriales como disfrutar de su territorio conforme a sus usos y costumbre, ejerce dentro de este su Ley de Origen, Derecho mayor y gobierno Propio, además de lo anterior vieron limitado el acceso a lugares sagrados y espacios de uso y aprovechamiento colectivo e individual.

Como consecuencia de lo anterior, se generó el desplazamiento forzado de más La 600 personas, según reporte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, durante este proceso la entidad atendió a 417 indígenas en el Municipio de Mistrato y a 238 en el Municipio de Pueblo Rico, estas entidades territoriales son vecinas y receptoras de la población desplazada de Bagadó-Chocó.

Vale señala que, en el año 2013, se realizó un proceso de alistamiento de retorno comunitario en las ciudades de Medellín y Bogotá. (BOGOTA, 2013 ). En el Plan de Retorno concertado entre la Alcaldía de Bogotá D.C., con el pueblo Embera Katío del Departamento del Chocó (Comunidad indígena del Alto Andágueda), se registraron datos de 200 personas desplazadas, agrupadas en 40 familias.

Los datos anteriores coinciden con los reseñados en el informe del Auto 051 de 2013, en el que se establece que en el albergue número 2 de la ciudad de Bogotá, se ubicaron 40 grupos familiares integrados por 200 personas.

**Tabla 1. Distribución por grupo de edad y género**

<b>Edades</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
0-5 años	25	36
6-12 años	17	24
13-17 años	9	12
18-59 años	36	34
60-100 años	1	6
Total, Población	88	112

**Fuente:** Informe de Auto 051 de 2013, Pág. 4.

El Tribunal Administrativo de Antioquia falló a favor del resguardo del río Alto Andágueda, luego que la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras (de ahora en adelante UAEGRTD) solicitara que fueran adelantadas medidas especiales que permitieran el retorno y la reparación de las comunidades indígenas que habían sido sometidas a desplazamiento, asesinatos y reclutamiento forzado por parte de actores armados como guerrilla, paramilitares, narcotraficantes y las bandas criminales.

Analizar el impacto de la Sentencia 007 de 2014, nos conlleva a tener en cuenta que nos encontramos frente a una comunidad étnica, víctima de desplazamiento forzado que ha sido vulnerada en sus Derechos fundamentales. De igual manera se debe tener en cuenta que el gobierno nacional tiene retos como lograr que las instituciones competentes sean eficientes y eficaces en la prestación de los servicios que buscan la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, deporte, cultura, agua potable, saneamiento básico, vivienda y protección de una manera diferenciada.

Las acciones en el marco de la Justicia Transicional y post-conflicto que estamos viviendo deben ser ejecutadas de acuerdo al contexto local de las comunidades, así las cosas es pertinente resaltar que no basta solo con que se dicten fallos en los que se devuelvan territorios tanto materiales como físicos a los grupos étnicos, si no que estas órdenes sean el resultado de un ejercicio participativo donde finalmente se ajusten al entorno social, político y cultural que se viene protegiendo en normas, tratados y sentencias contempladas en el bloque de Constitucionalidad reflejado en el presente caso.

Finalmente, el papel que cumplen los órganos de control, es de gran importancia si se tiene en cuenta que estos tienen funciones correctivas y coercitivas que apuntan al cumplimiento del deber legal, en materia de coordinación y articulación territorial.

La falla en la prestación de servicios relacionados en la sentencia 007 de 2014, se ha prolongado en el tiempo desde el momento de su expedición y hasta la fecha. La omisión del Estado Colombiano a través de sus entidades se hizo evidente desde el momento en que se celebró la primera audiencia de seguimiento a la

sentencia, en la que se tocaron temas relacionados con: Salud, vivienda y saneamiento básico, seguridad alimentaria, primero infancia, educación, medio ambiente, garantías para la seguridad y acceso al territorio, fortalecimiento organizativo y conflicto interétnico.

### **3. Sentencia 007 de 2014, del Tribunal Administrativo de Antioquia.**

A raíz de graves vulneraciones a los derechos humanos relacionados con el desarrollo del conflicto armado en el Resguardo indígena Embera Katío del Alto Andágueda, la UAEGRTD Territorial Chocó el 30 de enero de 2013, interpuso solicitud de Medida Cautelar ante el Juzgado Primero Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, posteriormente presentó ante el mismo despacho solicitud de Restitución de Derechos Territoriales con el objetivo de amparar y restablecer el goce efectivo de los derechos que tienen 7.270 indígenas sobre el territorio colectivo. (Sentencia 007, 2014)

Ante la presencia de opositores durante la etapa de juicio y en cumplimiento de los preceptos establecidos en el Decreto Ley 4633 de 2011, el Juzgado Primero Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, remitió el caso al Tribunal Superior de Antioquia, que el 23 de septiembre de 2014, expidió un fallo en beneficio de dicho Resguardo, en el que se emitieron las siguientes órdenes a saber:

1. Implementación de Programa más Familias en Acción, para familias que retornaron y recibieron la población retornada.
2. Inclusión en el programa FAMILIAS EN SU TIERRA (FEST) de la población retornada.
3. Implementación programa RESA, al conjunto de comunidades que conforman el resguardo.
4. Adecuación de puesto de salud zona 1 (Agua sal).
5. Construcción de puestos de salud zona 2 (Cascarejo, Brisas o Alto Brisas) y zona 3 (Vivicora).
6. La construcción de los puestos de salud, debe ser concertada con cada una de las autoridades de la zona del Resguardo.

7. Dotación de puestos de salud para las zonas 1 (Agua sal), zona 2 (Cascarejo, Brisas o Alto Brisas) y zona 3 (Vivicora).
8. Contratación de personal médico para las zonas 1 (Agua sal), zona 2 (Cascarejo, Brisas o Alto Brisas) y zona 3 (Vivicora).
9. Dotación de puesto de salud en zona de influencia de resguardo (Águita) y contratación de personal médico.
10. Definición y puesta en marcha de unidades móviles de salud para que atiendan a la comunidad en materia de promoción y prevención, vacunación, evaluación nutricional y atención médica.
11. Identificación en coordinación con las autoridades de las 3 zonas, del censo de la población beneficiaria del censo de la población beneficiaria en salud.
12. Entrega de dotación a la guardia indígena en concertación con las autoridades del resguardo y la guardia mayor.
13. Presentación de Plan de protección al territorio y a los indígenas en coordinación con la Fuerza Pública.
14. Implementación de jornadas de sobre autoprotección a autoridades y líderes indígenas.
15. Análisis y definición de esquemas de seguridad de casos que se reporten de parte de las autoridades y comunidad indígena, individuales y colectivos
16. Garantía de protección del territorio indígena individual y colectivamente considerados para la prevención de nuevos hechos generadores de abandono y despojo del territorio.
17. Aplicación íntegra del contenido de la circular 016 de 2006, del Ministerio de Defensa, en materia de respeto a los derechos de los pueblos indígenas.
18. Definición e implementación de un proceso de capacitación a integrantes de la Fuerza Pública en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario aplicables a grupos étnicos.
19. Reporte al Tribunal, sobre el Estado de la investigación y trámite sobre las denuncias existentes en contra de la Fuerza Pública o alguno de sus miembros relacionada con la comunidad indígena en materia de derechos humanos, e infracciones al derecho internacional humanitario

20. Concertación e implementación de plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural de la población retornada y receptora en todas las comunidades de las 3 zonas del Resguardo, en concertación con las autoridades y comunidades Embera Katío.
21. Construcción, adecuación y dotación de un centro de desarrollo infantil en concertación con las autoridades del Resguardo, con cobertura para todo el Resguardo.
22. Implementación del programa de cero a siempre.
23. Acompañamiento Psicosocial, a través de los equipos de unidades móviles en el proceso de retorno, reubicación y restablecimiento.
24. Proceso de concertación con la comunidad para identificación de líneas de inversión de acuerdo a sus usos y costumbres en materia de producción y consumo de alimentos.
25. Desarrollo en el marco del programa de Apoyo al fortalecimiento de grupos étnicos, en la línea de fortalecimiento cultural y de manera coordinada con el Ministerio de Cultura, las líneas de trabajo que se concerten con las comunidades y autoridades del Resguardo.
26. Capacitación en SGP, del Sistema General de Participaciones y Regalías.
27. Capacitación en la elaboración de registro y censos.
28. Plan de prevención y capacitación en derechos humanos y derecho humanitario a autoridades y comunidades indígenas.
29. Jornada de identificación de conflictos intra étnicos, análisis de riesgo, acciones de protección y la identificación e implementación de mecanismos concertados de resolución de conflictos.
30. En articulación con los promotores de salud, se formará a los promotores de salud de cada una de las zonas seleccionadas del resguardo.
31. Formulación en sistema de producción agropecuaria, en concertación con las comunidades indígenas.
32. Capacitación en autoconstrucción de viviendas, en articulación con el DPS y la UARIV, con enfoque diferencial.

33. Construcción, adecuación y dotación física y personal, que garantice la cobertura educativa de la población retornada y receptora en las 3 zonas del resguardo, en concertación con las autoridades del Resguardo y en observación del enfoque diferencial étnico.
34. Construcción de 9 albergues temporales
35. Construcción de 29 viviendas definitivas.
36. Asignación de subsidio distrital de vivienda a las familias retornadas.
37. Convocatoria de Comité de Justicia Transicional ampliado, con participación de entidades de los distintos niveles territoriales, para el seguimiento, ajuste y balance en la implementación del plan de retorno de la población Embera Katío del Resguardo del Alto Andágueda.

Además de las órdenes anteriores, el Tribunal Superior de Antioquia, le solicitó a la Agencia Nacional de Minería, la realización de procesos de consulta previa y consentimiento informado, según lo plasmado en el acuerdo 169 de la O.I.T a las comunidades indígenas antes de intervenir su territorio.

Pese a que en una de las órdenes emitidas en dicho fallo, se le pide al Ministerio de Defensa Nacional ofrecer “*garantías de protección al territorio indígena y a sus integrantes individual y colectivamente considerados, para la prevención de nuevos hechos generadores de abandono y despojo del territorio*”, la zona continúa ocupada por actores del conflicto armado y las comunidades siguen experimentando hechos victimizantes como enfrentamientos, bombardeos y confinamiento, que ponen en riesgo su integridad física y la permanencia en sus territorio.

Es claro que este tipo de situaciones, genera en las comunidades efectos colaterales, relacionados con la inseguridad alimentaria y limitaciones al uso y goce del territorio conforme a sus costumbres. A comienzos del año 2015, se conoció que “*Los días 18 y 19 de abril del presente año en las comunidades de Piedra Honda y el Resguardo Tahamí del Municipio de Bagadó, se llevaron a cabo enfrentamientos entre la fuerza pública y la guerrilla del ELN, hechos acontecidos alrededor y al interior de las comunidades*” (Pastoral Social de Quibdó, 2015).

En la actualidad las familias favorecidas con la construcción de las 29 viviendas definitivas ordenadas por el Tribunal, no se han podido beneficiar, esta falla es atribuida a las demoras en la materialización de los desembolsos que debe realizar el Banco Agrario.

Tres años después de haberse dictado esta providencia la mayoría de las órdenes emitidas no se han incumplido, según se evidencia en las actas e informes de seguimiento a la sentencia 007 de 2014, las entidades responsables se valen de un sinnúmero de excusas para justificar su inoperancia. El retraso en el cumplimiento de las órdenes y la falta de acompañamiento institucional ha repercutido negativamente en el desarrollo del plan de vida de los Embera.

Es preciso afirmar que la dinámica de las acciones emprendidas por la institucionalidad involucrada en el fallo, ha sido clave en la falta de las garantías que se requieren para que los Embera Katío puedan ejercer de manera efectiva sus derechos territoriales.

A esto se suman, las fallas en el diseño e implementación de la Ley 1448 de 2011.<sup>3</sup> Respecto al diseño, se observa que la ley fue creada pensando en el postconflicto sin tener en cuenta aspectos como la geografía, la diversidad sociocultural y el contexto de violencia actual. Con relación a la implementación de la ley, existen fallas en la articulación interinstitucional y coordinación con las autoridades indígenas, la falta de sincronía ha impedido la implementación efectiva de rutas de atención integral con enfoque diferencial.

### **3.1. Actas de seguimiento a la sentencia 007 de 2014**

Desde el momento en que se dictó la sentencia hasta la fecha, el Tribunal Administrativo de Antioquia ha realizado cuatro, audiencias de seguimiento a las órdenes impartidas en la sentencia, la primera de ellas tuvo lugar en el mes de octubre de 2015, seguida por la del mes de junio de 2016, la tercera se realizó en el mes de abril de 2017 y la última se desarrolló en el mes de junio de 2017. (Marmolejo, Información suministrada, 2017).

---

<sup>3</sup> “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

El Departamento para la Prosperidad Social (DPS), han tenido inconvenientes para hacer efectivas las órdenes emitidas en el fallo. El DPS, ha venido imponiendo la implementación de proyectos productivos sin tener en cuenta el enfoque diferencial y las condiciones del suelo.

*“(...) la mayor parte de los proyectos productivos que han intentado implementar las entidades no tienen en cuenta las particularidades del territorio y de las comunidades, (...) las condiciones climáticas y agroecológicas (...). Así mismo, en las respuestas entregadas por el DPS a los requerimientos de la CGR se evidenció la aplicación estandarizada de los programas cuya implementación fue ordenada en la Sentencia, esto es, su falta de enfoque diferencial”.* (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, 2016, pág. 21)

Durante el mes de julio de 2015, la Contraloría General de la República realizó una audiencia de seguimiento al cumplimiento de la sentencia 007 de 2014, sobre la restitución de los derechos territoriales de la Comunidad Indígena Embera Katío del resguardo del Alto Andágueda, donde resaltó las graves falencias que ha encontrado. El ente de control entregó un informe que da cuenta del total incumplimiento institucional en los temas que constituyen la etapa post fallo del proceso de restitución de derechos territoriales de la comunidad Embera Katío del Alto Andágueda.

En dicha audiencia se esbozó que existen dificultades debido a que el Alto Andágueda es una región con una geografía compleja, sin vías de acceso terrestre, y con una débil presencia del Estado. Además, es una región rica en minerales, especialmente en oro, cuya explotación ha generado múltiples conflictos y atraído la mirada de actores armados que intervienen y violan los derechos humanos de la comunidad indígena (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, 2016).

Con relación a las fallas frente al cumplimiento de las órdenes impartidas por el Tribunal, en el marco de la sentencia 007 de 2014, el asesor para el tema de territorio de la asociación indígena ASOREWA<sup>4</sup>, manifestó que:

*“Los fallos han sido favorables por la comunidades indígenas, pero desafortunadamente no se ha cumplido en su totalidad (...) algunas instituciones tiene su voluntad de trabajar con las comunidades otros no, (...) eso nos causa dificultades para el cumplimiento y también por el difícil acceso a las comunidades indígenas y, de pronto no hay garantías de seguridad para que las instituciones puedan llegar a las comunidades” ver anexos 3 y 4. (Cardenas, 2016, pág. Min. 06:16 al 07:11).*

Con relación a las falla en la implementación de la sentencia objeto de estudio, el abogado Holly Aldrish Marmolejo quien actuó como representante del Resguardo Indígena Embera Katío del Alto Andágueda, manifestó que la UAEGRTD ha venido haciendo seguimiento a las órdenes impartidas por el Tribunal de Antioquia y luego de varios años de haberse emitido el fallo, la mayoría de estas no se han cumplido debido a que las entidades con responsabilidad en el tema argumentan que no cuentan con políticas claras para la implementación del fallo, como afirmó:

*“Este es un tema que realmente preocupa, porque en lo que va corrido de la demanda del Alto Andágueda, que ya estamos ad portas de su fallo, no se ha cumplido en su totalidad y preocupa porque vemos que las entidades se excusan en que no existe una política clara para efecto de dar cumplimiento a dicho fallo” Ver anexos 1 y 2. (Marmolejo, Entrevista, 2016, pág. Min. 2:17 al 3:07 )*

*(...) la primera sentencia de restitución de tierras del país que fue la del Alto Andágueda, en su momento no ha sido cumplida, vemos con gran preocupación que estos procesos se puedan cumplir Ver anexos N1 y 2”.* (Marmolejo, Entrevista, 2016, pág. Min. 2:17 al 3:07 )

---

<sup>4</sup> Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Choco

Las autoridades y líderes indígenas han expresado en diferentes espacios su inconformidad frente al cumplimiento de este fallo, consideran que el Estado le reconoce sus derechos en las instancias judiciales, pero se los desconoce en la realidad. En la audiencia de seguimiento a la Sentencia 007 de 2014, llevada a cabo en abril del 2017, un líder de la comunidad indígena expresó que: *“Primero nos reconoce en estrados y luego nos deja a la deriva en medio de los intereses particulares de quienes hacen parte de las instituciones supuestamente encargadas de garantizarnos los derechos”* (Tribunal Administrativo de Antioquia, 2017).

Es de resaltar que en el acta resultante de la audiencia de seguimiento de la sentencia 007 de 2014, el Tribunal Administrativo de Antioquia realizó durante el mes de abril del año en curso, se refleja la preocupación que le asiste al colectivo, al escuchar las intervenciones e informes presentados por entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerio del Interior, Procuraduría General de la Nación, Ministerio del Medio Ambiente, Agencia Nacional de Minería, Gobernación del Chocó, EPS Barrios Unidos, CODECHOCÓ y Secretaría de Salud del Municipio de Bagadó, entre otras, se vislumbra que las órdenes impartidas se han incumplido en su totalidad o se han cumplido parcialmente.

En consecuencia, con lo anterior el Tribunal, compulsó copias a la Fiscalía General de la Nación y otorgó términos perentorios para las entidades responsables, presenten informe de actividades, justifiquen la inasistencia a la audiencia y acrediten el cumplimiento de órdenes.

En el acta de la última audiencia de seguimiento a la sentencia 007 de 2014, realizada el 15 de junio de 2017, el Tribunal Administrativo de Antioquia se ve abocado a emitir nuevas órdenes dirigidas al Ministerio del Interior, a la Agencia Nacional de Tierras, al Ministerio Público, Ministerio de Defensa y a la comunidad. Advierte que se a raíz de los consensos logrados entre las comunidades del resguardo del Alto Andágueda y el Consejo Comunitario COCOMOPOCA<sup>5</sup>, se ha logrado avanzar en temas relacionados con el uso del territorio y gobierno propio, sin embargo, afirma que para la materialización de los acuerdos es necesario que se involucre la institucionalidad. En este sentido se emiten las siguientes órdenes:

---

<sup>5</sup> Consejo Comunitario Mayor de Opoca

1. Agencia nacional de Tierras, a esta entidad se le ordena adelantar acciones tendientes a alinderar y amojonar parte del territorio que se encuentra ocupado por personas ajenas al Resguardo.
2. Ministerio del Interior, a apoyar a las comunidades con la logística y financiación de la divulgación de reglamentos internos que contengan las reglas de juego en materia de convivencia, uso del suelo y aprovechamiento de los mismos.
3. Al Ministerio Público, lo exhorta a ejercer control y vigilancia de los acuerdos pactados.
4. Ministerio de defensa, le aclara que se requiere la implementación de planes de seguridad que permitan proteger al territorio y sus comunidades y garantizarles el derecho al gobierno propio y autodeterminación.
5. Les ordena a las comunidades del Alto Andágueda y COCOMOPOCA, que respeten los acuerdos pactados.

### **3.2. Impacto de la Sentencia 007 de 2014, en el Resguardo Indígena del Alto Andágueda**

Para analizar el impacto de la sentencia 007 de 2014, en las comunidades del Alto Andágueda y responder a las hipótesis planteadas en este documento, se tuvieron en cuenta: Las afectaciones territoriales señaladas en este título, las actas de las audiencias de seguimiento realizadas durante los meses de abril y junio de 2017, el Informe de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia, emitido por la defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación. En este último se describe en detalle la situación actual del pueblo Embera Katío del Alto Andágueda y destacó temas relacionados con salud, vivienda y saneamiento básico, proyectos productivos, primera infancia y medio ambiente.

El incumplimiento de la sentencia 007 de 2014, obedece a factores relacionados con la falta de articulación interinstitucional, así como la falta de planeación administrativa y presupuestal que permita poner la oferta institucional al beneficio de las comunidades vulneradas.

Con relación a la implementación del programa Más Familias en Acción, se afirma que no ha sido posible la vinculación de la población indígena al programa, ya que no existe oferta de salud y educación en la zona. Se requiere mayor apoyo por parte de la Alcaldía de Bagadó y la Gobernación del Chocó. Los cabildos

indígenas exigen que, al momento de la realización del proceso de vinculación al programa, las autoridades ingresen al mismo tiempo a todas las comunidades indígenas para garantizar el derecho a la igualdad; Ver anexo 6. (Chocó, 2017).

En el programa Familias En Su Tierra (FEST), implementado por Departamento para la Prosperidad Social (DPS), para la población retornada, se afirma que hasta el momento se han atendido 107 familias, de las 400 que están proyectados para la vigencia del año 2017; ver anexo 6. (Chocó, 2017).

Frente a las órdenes relacionadas con el tema de salud, se evidencia que las entidades del orden nacional, departamental y municipal, aún se encuentran adelantando trámites de tipo administrativo y presupuestal para la presentación de proyectos de construcción y adecuación puesto de salud para las tres zonas; ver anexo 6. (Chocó, 2017).

De acuerdo con información suministrada por la Secretaría Municipal de Bagadó en el 2016, el año pasado se presentaron en el municipio 2.051 casos de malaria, seguido de enfermedades diarreicas agudas e infecciones respiratorias agudas. No se tienen cifras precisas sobre la morbilidad y morbimortalidad en el Resguardo Indígena, pero se podría afirmar que la principal causa de morbilidad está asociada a la malaria. En el resguardo solo se encuentra un médico que atiende aproximadamente a 6.400 personas, las cuales se encuentran afiliadas al régimen subsidiado en salud, siendo esporádicas las brigadas de salud y las jornadas de vacunación. (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, 2016).

Se evidencia que hasta el momento las autoridades con responsabilidad en el tema han incumplido las ordenes emitidas por el Tribunal toda vez que, en el resguardo solo se presta el servicio de salud permanente en la comunidad de "Aguasal", mientras que el resto de las comunidades solo han recibido atención durante las 3 brigadas de salud que se han realizado en el territorio. (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, 2016).

La orden de Construir y dotar el Centro de Desarrollo Infantil, fue dirigida directamente a la Alcaldía de Bagadó e I.C.B.F. Regional Chocó, sobre este tema

no se tiene un avance significativo, ya que en las visitas y estudios realizados por funcionarios del área de infraestructura y planeación de la sede nacional, se pudo evidenciar que las instalaciones donde debería estar funcionando el CDI en la comunidad de Conondó, no se encuentran aptas para ser puestas al servicio de los niños, toda vez que no cuentan con servicio de agua, el techo se encuentra deteriorado, el piso no está terminado, no hay puertas, y se requiere el cambio de las ventanas. De igual manera, el espacio no cuenta con mobiliario ni material didáctico. Las faltas de avance señaladas, obedecen al retraso de la entrega de las instalaciones por parte de la Alcaldía de Bagadó. (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, 2016)

Respecto a la construcción de 29 viviendas para la población retornada, se registra un avance mínimo, toda vez que se han presentado demoras en los trámites internos del Banco Agrario que desembolsaría los recursos necesarios. Respecto de los problemas de saneamiento básico, se tiene que la empresa Aguas del Chocó y el Plan Departamental de Aguas (PDA), se encuentran adelantado dos proyectos, uno de ellos es sobre soluciones alternativas para el acceso a agua potable, el otro proyecto es sobre soluciones definitivas, con el que se van beneficiar 10 comunidades del resguardo. (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, 2016, pág. 17).

Luego de la sentencia, la Agencia Nacional de Minería suspendió los 14 títulos mineros que habían sido otorgados a terceros, mientras las empresas involucradas no han emitido pronunciamiento alguno frente a los procesos de consulta previa a adelantar con las comunidades indígenas. Capital. (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, 2016).

Frente al tema del medio ambiente y en especial lo relacionado con la minería ilegal, se afirma que la fuerza pública ha realizado operativos para la destrucción de maquinaria en esta zona. Sin embargo, los actores mineros se han confabulado con algunos miembros de las comunidades para seguir explotando los recursos naturales de la zona, lo que ha generado conflictos internos en el Resguardo.

Capital. (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, 2016).

Respecto al proceso de consulta previa e informada, se advierte que el Ministerio del Interior aún no ha sido puesto en marcha este procedimiento. (Chocó, 2017).

### **Conclusiones**

Como resultado del análisis de la sentencia 007 del 23 de septiembre de 2014, emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en beneficio del Resguardo Indígena del Alto Andágueda, las actas de las audiencias de seguimiento de la providencia en cuestión, los informes emitidos por entidades como la Defensoría del Pueblo, los testimonios del señor Holly Aldrish Marmolejo en calidad de representante judicial de los Embera Katío del Alto Andágueda y el señor Jorge Cárdenas quien se desempeña como asesor para asuntos territoriales de la Organización regional Indígena ASOREWA, se puede afirmar que a pesar de que en la elaboración del Decreto Ley 4633 del 2011, se tuvo en cuenta componente de enfoque diferencial y la sentencia 007 de 2011, fue dictada para garantizarle a los Embera Katío del Alto Andágueda sus derechos fundamentales al Territorio, al Gobierno Propio, Ley de Origen y la Autodeterminación entre otros, su implementación no ha sido efectiva debido a la falta de compromiso de las entidades de orden nacional, departamental y local, con responsabilidad en el fallo.

Las comunidades del Alto Andágueda siguen siendo víctima del abandono estatal pues tres años después de haberse emitido la providencia y luego de cuatro audiencias de seguimiento, se observa que las órdenes emitidas no han sido acatadas y los indígenas se encuentran en una situación similar a la que estaban antes de la sentencia. En la actualidad siguen siendo víctima de afectaciones relacionadas con inseguridad alimentaria, vivienda y saneamiento básico, salud, seguridad y medio ambiente.

El programa de FEST implementado por el DPS, solo ha beneficiado a algunas de las familias que retornaron durante el año 2013, sin embargo los grupos familiares retornados en el año 2016, aún no se han atendido debido a que no se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas.

La falta de agilidad en los trámites administrativos, inobservancia del componente de enfoque diferencial y falta de concertación, ha impedido que los Embera Katío, tengan acceso a viviendas dignas. Las pocas habitaciones construidas no han sido recibidas a satisfacción por los indígenas, ello obedece a que las comunidades no tienen claridad frente a los materiales utilizados y el metraje construido.

Respecto a la prestación del servicio de salud, se puede afirmar que las comunidades del Alto Andágueda, siguen siendo excluidas por el Estado. Para las tres zonas que lo integran solo existe un puesto de salud que no cuenta con la dotación adecuada para atender la población y sus 7.270 habitantes, son atendidos por un médico, cuatro promotores de salud y cuatro auxiliares de enfermería.

Se advierte que otra de las órdenes incumplidas está relacionada con la seguridad y orden público, las comunidades aún viven en situación de desprotección toda vez los grupos armados al margen de la ley siguen haciendo presencia en la zona, para mitigar los efectos del conflicto armado, es necesario que la Unidad Nacional de Protección le brinde capacitación y ofrezca incentivos a los miembros de la guardia indígena ya que, culturalmente esta autoridad es la encargada de brindarle seguridad al territorio (Akubadaura, 2017, págs. 6,7).

Las afectaciones medio ambientales siguen sin ser reparadas, toda vez que las autoridades responsables aún se encuentran adelantando valoración de los daños causados por la explotación minera. Este aspecto sigue generando incertidumbre para los nativos, quienes consideran que la suspensión de los títulos mineros por parte de la Agencia Nacional de Minerías, no es suficiente para proteger su territorio de futuras intervenciones de las multinacionales, para ello es necesario que los títulos concedidos sean suspendidos.

El Ministerio del Interior no ha realizado el proceso de consulta previa con las comunidades y se corre el riesgo que los títulos sean reactivados en cualquier momento.

A lo anterior se suma el interés que tiene el Estado en la explotación de los recursos naturales existentes en el territorio y la aparición del grupo de Asuntos

Ambientales, Minero Energéticos e Infraestructura, creado por el gobierno nacional para evitar que las demandas de restitución, contengan pretensiones que afecten la ejecución de proyectos minero-energéticos. Esta agencia del gobierno se asemeja la figura denominada “Estado en las sombras” pues fue creada no con el ánimo de proteger los intereses sociales, económicos y culturales de las comunidades, sino que busca proteger los intereses de algunos individuos y organismos del Estado.

La falta de articulación Institucional ha sido preponderante en el impacto que la sentencia ha tenido en las comunidades indígenas beneficiadas y demás territorios étnicos de Colombia, que creyeron que con esta providencia se les garantizaría el goce efectivo de sus derechos étnicos territoriales.

Sin duda se debe tener en cuenta que el conflicto armado y las condiciones adversas de los terrenos en donde se encuentra ubicado el Resguardo Indígena del Alto Andágueda, dificultan el acceso de las entidades del Estado al territorio e influye en la falta de articulación de este con las autoridades tradicionales. La geografía montañosa, la dispersión poblacional y las características socioculturales de estas comunidades, se traducen en retos para el gobierno nacional, es necesario que se realicen ajustes al presupuesto nacional, de tal forma que los altos costos fiscales que genera las condiciones geográficas, no sirva de excusa para que las entidades no lleguen a las comunidades, al momento de tomar acciones administrativas, presupuestales y judiciales, debe tenerse en cuenta el concepto y la cosmovisión de los beneficiarios, de lo contrario se corre el riesgo de ejercer acciones con daño.

El tema de fuentes de financiación estatal, nos permite tener una visión en términos reales de las dinámicas impartidas por parte de las entidades estatales en aras de garantizar bienes y servicios a las poblaciones; circunstancia de tiempo, modo y lugar que son también un factor fundamental a la hora de dar cumplimiento a las providencias judiciales cuando se trata de garantizar goce efectivo de derechos altamente vulnerados con ocasión el conflicto armado interno. Haciendo un análisis de los instrumentos de atención con que se cuenta, podemos decir que hay que partir de cómo realmente se distribuyen y llegan a las entidades territoriales dichos emolumentos en materia de educación, salud, vivienda, cultura entre otros.

En atención a lo expuesto es del caso anotar que para el Municipio de Bagadó Chocó, del sistema general de participaciones gran parte de los recursos se encuentran en poder del Departamento ya que según los parámetros de la Ley 617/00 y 715/01, no se encuentra certificado para tener autonomía en la distribución de los mismos; lo que conlleva a que sean las entidades del nivel Departamental y Nacional las que administren a su criterio dichos presupuestos.

Si analizamos el enfoque territorial diferencial en que está inmersa la comunidad indígena podemos aseverar que se requiere como se viene exponiendo a lo largo del documento de ejercicios corresponsables que le permitan tanto a las autoridades administrativas, como a las étnicas y ciudadanía en general hacer un ejercicio práctico que garantice la afectividad en la aplicabilidad o ejecución de dicha sentencia.

Consideramos que la república colombiana está viviendo un momento histórico al tener como uno de sus pilares fundamentales en busca de una paz estable y duradera, temas como la Reforma Rural Integral, que trae consigo aspectos como la implementación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en lo adelante (PDET), estrategia de transformación del ámbito rural a 10 años en los territorios más afectados por el conflicto armado como es el caso de la comunidad indígena del alto Andágueda. En ese sentido el llamado a las comunidades es que se aproveche al máximo estrategia de atención ya que va permitir que estos sean protagonistas de su visión de desarrollo y se prioricen acciones que aún no se han llevado a cabo y que causan alto impacto social, económico y cultural; todo esto en busca de proteger la riqueza pluri étnica y multicultural que constitucionalmente a través del Artículo 7 se reconoce.

El Departamento del Chocó es una de las 16 subregiones inmersas para atención prioritaria, lo que va permitir que el Estado y su institucionalidad lleguen a lugares donde no hacía presencia, desarrollando de esta manera en los siguientes pilares: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, Reactivación económica y producción agropecuaria, Educación rural, Vivienda, agua potable y saneamiento, Salud rural, Derecho a la alimentación, Reconciliación, convivencia y paz, Infraestructura y adecuación de tierras.

Estos temas están presentes en la sentencia 007 de 2014, que serán financiados con el presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, financiación pública y privada como de cooperación internacional.

De acuerdo a lo expuesto se entiende que no es suficiente con que los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras emitan fallos en los que se devuelvan las tierras materiales y formales a los grupos étnicos, para lograr su efectividad es necesario que en las órdenes emitidas se tenga en cuenta el entorno social, político y cultural característico de sus habitantes.

En el acta de la audiencia de seguimiento de la sentencia 007 de 2014, que se realizó el 15 de junio de 2017, se comprobó que los órganos de control no han asumido el rol que les corresponde, es necesario que se comprometan con sus objetivos misionales y les exijan a las entidades que integran o no el Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas “SNARIV”, para que cumplan con su deber legal.

La responsabilidad en el cumplimiento de las órdenes no está solo en cabeza de las entidades estatales, es necesario que las autoridades tradicionales como gobernadores, representantes de cabildo y organizaciones regionales se articulen con los territorios vecinos para que se respeten los reglamentos internos.

Teniendo en cuenta que la ruta de estos procesos es 100% diferencial, se deben generar espacios de participación ciudadana en los que se tenga en cuenta la cosmovisión de los pueblos y comunidades, de tal manera que puedan proyectar sus planes de vida con total autonomía y garantías legales.

## **Índice de Anexos**

### **Anexo 1.**

Aparte de entrevista y consentimiento informado, apoderado judicial, Quibdó 20 de septiembre de 2016.

### **Anexo 2.**

Apartes de entrevista y consentimiento informado, asesor del territorio de la asociación indígena ASOREWA, Quibdó 23 de septiembre de 2016.

### **Anexo 3.**

Mapa territorios étnicos en Colombia cobijados con sentencias judiciales.

### **Anexo 4.**

Matriz avances de cumplimiento de la sentencia 007 de 2014.

## Referencias

### Bibliográficas

- Akubadaura, C. C. (2017). Informe Tribunal Superior de Antioquia,. Cundinamarca, Bogotá D.C. Recuperado el 17 de Noviembre de 2017
- Aylwin, J. (noviembre de 2002). <http://www.derechosindigenas.cl/Documentos/Nacionales/tierras>. (O. d. (OEA), Ed.) Recuperado el 28 de agosto de 2017, de [www.derechosindigenas.cl](http://www.derechosindigenas.cl).
- Bonilla, D. (2006). *La constitución multicultural*. Recuperado el 27 de 09 de 2017, de Página web de SCIELO, Revista Colombiana de Antropología: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0486-65252007000100014](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252007000100014).
- Centro Internacional para la Justicia Transicional, I. (2010). *Propuesta para una restitución de tierras restauradora*. (C. D. Gómez, Ed.) Recuperado el 28 de agosto de 2017, de Página web de la ICTJ: <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Colombia-Tareas-Pendientes-2010-Spanish.pdf#page=194>.
- Concha, P. C. (2009). *file:///C:/Users/YINETH/Downloads/Teor%C3%ADa%20de%20conflictos%20Galtung.pdf*. (U. d. Granada, Editor) Recuperado el 5 de diciembre de 2016.
- Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación. (2016). *Informe de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia de Restitución de Tierras No. 007 de 2014 y al Auto 025 de 2015 del Tribunal de Antioquia a Favor del Pueblo Embera Katío del Alto Andágueda*. Informe de Seguimiento, Bogotá D.C. Recuperado el 08 de agosto de 2017.
- Encuentro, P. d. (Ed.). (Mayo de 2014). *Derechos Territoriales Étnicos. Punto de Encuentro*. Recuperado el 05 de agosto de 2017
- Estadísticas, D. A. (2005). [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf) Domingo. Recuperado el 15 de Julio de 2017, de [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).
- Garavito, C. R. (2010). <https://es.scribd.com/doc/131262652/Cesar-Rodriguez-Garavito-y-Yukyan-Lam-Etnoreparaciones>. (De justicia, Editor) Recuperado el 28 de noviembre de 2016
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.). <http://www.igac.gov.co/geoportal>. [http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs\\_user/faqs.jsp?id\\_categoria=2](http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs_user/faqs.jsp?id_categoria=2). Recuperado el 15 de Julio de 2017, de [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)
- López, L. M., & Aponte, J. (enero-diciembre de 2013). *Pluralismo Jurídico Indígena en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Retorno y Consulta Previa*. Recuperado el 09 de agosto de

2017, de Página web del departamento de Ciencias Jurídicas, U. Javeriana: <http://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/4350738/8+el+pluralismo+jur%C3%ADdico+157-176.pdf/14f6a3e5-d474-44d3-b40d-0485fe3b8e8a>

Mena Valencia, M., & Sinestros Cuesta, L. (03 de abril de 2014). *Eficacia de la consulta previa en el trámite de licencias ambientales en el departamento del Chocó 2006 - 2011*. Recuperado el 29 de agosto de 2017, de Librería electrónica SCIELO: <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v14n26/v14n26a04.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s.f.). <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de [www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)

Naciones Unidas. (Marzo de 2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. (N. Unidas, Ed.) Recuperado el 29 de agosto de 2017, de Página oficial de las Naciones Unidas: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1999). *El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada*. Recuperado el 26 de 09 de 2017, de Página Oficial del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas: <http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Consulta%20Previa%20Indigenas%20Baja.pdf>

Organización Regional Embera Wounaan, O. (1996). *Página web de Observatorio Étnico de Cecoin*. Recuperado el 29 de 08 de 2017, de <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Orewa%20-%20Plan%20de%20Vida.pdf>

## **Normativas**

Auto 004 (Corte Constitucional 26 de enero de 2009). Recuperado el 08 de agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co>

Auto Interlocutorio 006 (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó 04 de febrero de 2013). Recuperado el 10 de agosto de 2017

Congreso de la República Colombiana. (2011). Ley 1448 de 2011. Colombia. Recuperado el 28 de noviembre de 2016, de [www.restituciondetierras.gov.co](http://www.restituciondetierras.gov.co)

Congreso de la República de Colombia. (2011). Decreto Ley 4634. Colombia. Recuperado el 21 de noviembre de 2016

Congreso de la República de Colombia. (2011). Decreto Ley 4635. Colombia. Recuperado el 21 de noviembre de 2016

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Artículo 103. Colombia. Recuperado el 2 de diciembre de 2016

Congreso de la República de Colombia. (2011). Decreto Ley 4633. Artículo 109, título V, capítulo I. Colombia. Recuperado el 26 de noviembre de 2016

Corte Constitucional Colombiana. (12 de mayo de 1993). <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-188-93.htm>. Recuperado el 30 de agosto de 2017, de [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

Paraguay, C. d. (junio de 2013). <http://www.tierraviva.org.py/wp-content/uploads/2015/02/Situaci%C3%B3n-de-los-derechos-a-la-tierra-y-al-territorio-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Paraguay-11.pdf>. (B. Brítez, Ed.) Recuperado el 28 de agosto de 2017, de [www.tierraviva.org.py](http://www.tierraviva.org.py)

Sentencia 007 (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras 23 de septiembre de 2014). Recuperado el 10 de agosto de 2017

### **Entrevistas**

Cárdenas, J. (23 de septiembre de 2016). Entrevista. (Y. Murillo, Entrevistador) Recuperado el 29 de agosto de 2017

Marmolejo, H. A. (20 de septiembre de 2016). Entrevista. (Y. M. Urrutia, Entrevistador) Quibdó, Chocó, Colombia. Recuperado el 29 de agosto de 2017