

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Echavarría, Y.L. e Hinestroza, L. (2018). Cómo va la reparación colectiva para las comunidades negras en el departamento del Chocó. *Revista Jurídicas*, 15 (2), 104-130.
DOI: 10.17151/jurid.2018.15.2.7.

Recibido el 6 de julio de 2017
Aprobado el 20 de enero de 2018

CÓMO VA LA REPARACIÓN COLECTIVA PARA LAS COMUNIDADES NEGRAS EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ*

YEICY LORENA ECHAVARRÍA-RENTERÍA**
LISNEIDER HINESTROZA-CUESTA***

RESUMEN

En Colombia las comunidades negras, principalmente las asentadas en el departamento del Chocó, sufren graves vulneraciones a sus derechos humanos, tanto individual como colectivamente a causa del conflicto armado interno; estas comunidades han sido desarraigadas de sus territorios, los cuales son utilizados por los distintos actores armados para el cultivo ilícito y la minería ilegal. La presente investigación se caracteriza por ser de tipo descriptivo, carácter cualitativo y tener un diseño documental, en esta se describen los avances que ha tenido el proceso de reparación colectiva para víctimas de comunidades negras en Chocó, los antecedentes y motivos que dieron origen a dicho proceso. Se evidenció, primero, que los procesos de elaboración y concertación de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Ley 4635 de 2011, se realizaron sin observancia del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada; segundo, que los pocos avances que ha tenido el proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó, se debe principalmente a la poca voluntad política.

PALABRAS CLAVE: comunidades negras, reparación colectiva, víctimas, conflicto armado interno, vulneración de derechos humanos.

*Artículo inédito de revisión, producto de la investigación: "Estudio jurídico sobre la eficacia de los mecanismos de reparación integral a víctimas de comunidades negras por el conflicto armado en el Chocó" adscrito al Grupo de Investigación Derecho, Sociedad y Medio Ambiente de la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba". Proyecto financiado por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) y la Gobernación del Chocó — FES. Por medio del Programa Jóvenes Investigadores — Modalidad tradicional; convocatoria para la formación de capital humano de alto nivel para el Chocó N° 964.

** Abogada, estudiante de tercer semestre de la Maestría en Derechos Humanos y Cultura de Paz de la Universidad Pontificia Javeriana Cali. Joven Investigadora del Grupo de Investigación Derecho, Sociedad y Medio Ambiente en la Universidad Tecnológica del Chocó. Quibdó, Colombia. E-mail: yeicycharente@gmail.com.

Google Scholar. ORCID: 0000-0003-3654-4889.

*** Abogada, Magíster en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia, Doctora en Derecho de la Universidad Externado, Líder del Grupo de Investigación Derecho Sociedad y Medio Ambiente de la Facultad de Derecho de la Universidad Tecnológica del Chocó. Docente Asistente en Comisión de Estudios de la Universidad Tecnológica del Chocó. Vicerrectoría de Investigaciones-Centro de Investigaciones en Biodiversidad y Hábitat-UTCH. Quibdó, Colombia. E-mail: lisneider@yahoo.es.

Google Scholar. ORCID: 0000-0003-3580-1716.



THE PROGRESS OF REDRESS FOR THE BLACK COMMUNITIES IN THE DEPARTMENT OF CHOCÓ

ABSTRACT

The black communities in Colombia, mainly those settled in the Department of Chocó, suffer serious violations of their human rights, both individually and collectively, due to the internal armed conflict. These communities have been uprooted from their territories which are used by the different armed actors for illicit cultivation and illegal mining. The present investigation is characterized by being descriptive, qualitative and having a documentary design. It describes the progress made in the process of collective redress for victims of black communities in the department of Chocó, the background and motives that gave origin to said process. It was evidenced, first, that the processes of elaboration and agreement of Law 1448 of 2011 and Decree Law 4635 of 2011, were made without observing the fundamental right to free and informed prior consultation; secondly, that the few advances that have been made to the process of collective redress for black communities in Chocó is mainly due to the lack of political will.

KEY WORDS: black communities, collective redress, victims, internal armed conflict, violation of human rights.

INTRODUCCIÓN

En Colombia hay 182 Consejos Comunitarios titulados¹, 1.569 comunidades negras² que albergan 71.442 familias, según información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, 2015). El departamento del Chocó, localizado en el noroeste del país, en la región del Pacífico, es el departamento que alberga el mayor número de comunidades negras con un total de 674. Sin embargo, la situación que enfrentan es crítica, se han convertido en las principales víctimas del conflicto armado interno; sus territorios son disputados por los distintos actores armados, pues, sus condiciones geográficas y su riqueza natural hacen de estas tierras escenarios propicios para la minería ilegal y los cultivos ilícitos.

En el caso particular de los afrocolombianos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su *Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia* expresó: es válido llegar a la generalización de que el terror y la violencia que practican todos los actores armados de Colombia han afectado particularmente a los colombianos que viven en condiciones de pobreza extrema, de los cuales, un número desproporcionado son negros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991).

Asimismo, en febrero de 2010, la experta Independiente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, Gay McDougal, en visita oficial a Colombia, observó: Las comunidades afrodescendientes quedan hoy día ubicadas en medio del peligro, pues, los territorios de los afrocolombianos tienen valor estratégico para la guerrilla, ex-paramilitares y otros grupos armados. Lo anterior ha determinado la permanencia de la violencia en forma de asesinatos selectivos, desapariciones, intimidación, desplazamiento continuo y confinamiento (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010).

El pueblo afrocolombiano es titular de derechos individuales y colectivos, tal reconocimiento tiene su origen en el Convenio 169 de la OIT y en la Constitución Política de 1991. No obstante, el conflicto armado ha impactado desproporcionadamente los derechos individuales y colectivos de las comunidades

¹ Ley 70 de 1993, Artículo 5, Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna (...), son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación. Se consideran Consejos Comunitarios titulados aquellos consejos que mediante una resolución expedida por INCODER, se les reconoce la propiedad sobre su territorio colectivo.

² Ley 70 de 1993, Artículo 2, numeral 1.5. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. 6. Ocupación Colectiva. Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.

negras, dicho impacto no ha sido solo en la vida e integridad entre otros derechos individuales de las personas, sino que también ha deteriorado el territorio, la autonomía, integridad cultural, el gobierno propio, entre otros derechos colectivos; consecuencias descritas por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional respecto a los derechos de la población desplazada.

Ante este panorama, en 2011 se expidió el decreto Ley 4635, como el marco jurídico e institucional para atender la obligación del Estado colombiano de reparar integralmente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado interno, tanto en su dimensión individual como colectiva. Esto se convierte dentro de la legislación colombiana en el primer instrumento jurídico que procura reparar colectivamente a estas comunidades de forma diferenciada. No obstante, los motivos que originaron esta normatividad no son precisamente los de reivindicar los derechos humanos de las comunidades negras, pues, estos están más bien relacionados con temas meramente burocráticos.

Así las cosas, esta investigación pretende dar cuenta de los principales avances que ha tenido el proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó, a partir del análisis de los antecedentes, intención legislativa o motivos políticos que dieron origen a la reparación colectiva, Igualmente, se pretende identificar las comunidades negras en proceso de reparación colectiva en el Chocó, con el propósito de conocer los avances en sus procesos de reparación; además, se determinarán los retos a los que se enfrentan los planes integrales de reparación colectiva (PIRC).

Se considera trascendental y pertinente esta investigación, en la medida que va a permitir reflexionar sobre lo que se está haciendo institucionalmente para reivindicar los derechos humanos de las comunidades negras afectadas por el conflicto armado interno, al igual que los motivos por los cuales la acción institucional no es efectiva, considerando a la vez, que el Estado colombiano hace más de un año firmó el acuerdo de paz con la FARC, uno de los grupos guerrilleros más antiguos y con más miembros del país, dicho acuerdo consta de seis puntos transversales (1. Reforma rural integral, 2. Participación política, 3. Fin del conflicto, 4. Solución al problema de las drogas ilícitas. 5. Víctimas y 6. Implementación, verificación y refrendación), los cuales pretenden, a través de reformas estructurales, generar las condiciones para el logro de una paz estable y duradera, especialmente con la apuesta por la Jurisdicción Especial para la Paz.

Lo más concreto que trae el acuerdo frente al tema de la reparación colectiva para comunidades negras, es el capítulo étnico, el cual se logró incluir en el acuerdo de paz gracias a la dura batalla de los grupos y organizaciones étnicas. Sin embargo,

la Mesa de Negociación de la Habana no cumplió con lo acordado con los grupos étnicos de crear la Comisión Técnica Étnica³.

Igualmente, el Estado asumió el compromiso de fortalecer los PIRC y de integrarlos en caso de ser procedente con los planes de desarrollo rural con enfoque territorial (PDET), los cuales tienen un carácter reparador. Así lo menciona el mismo acuerdo en su punto 5:

Con el fin de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo. Con ese propósito, todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades. (Mesa de conversación, 2017, p. 179)

Sin embargo, no se podría hablar de lo mucho que el acuerdo de paz le ha aportado a la reparación colectiva de comunidades negras, más que todo porque la implementación del acuerdo apenas está en su fase inicial y es muy pronto para sacar conclusiones. Por otra parte, la existencia de otros grupos guerrilleros y paramilitares que continúan afectando sistemáticamente los derechos colectivos e individuales de las comunidades negras en el Chocó, indica que el acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y la FARC no garantiza la paz y la reconciliación, pero sí implica un paso importante que no se puede desconocer; no obstante, todavía hay mucho por hacer, más que todo en materia de reparación a víctimas, pues, solo mediante una reparación integral y efectiva a las víctimas del conflicto armado, se podrá pasar la página y alcanzar la reconciliación nacional, como dice el profesor Vicenc Fisas (2016), la firma de un acuerdo de paz no es más que el inicio del verdadero proceso de paz.

Este artículo se estructura bajo cuatro ejes temáticos: primero, los antecedentes del proceso de reparación colectiva para comunidades negras, mediante el cual se evidencian los verdaderos motivos que dieron origen a la reparación colectiva y los obstáculos que se generaron en el proceso de diseño y expedición de la normatividad (Decreto Ley 4635/ 2011); segundo, estado del proceso de reparación

³ A pesar de lo acordado, la Mesa de Conversaciones no cumplió con la conformación de la Comisión Técnica Étnica, lo cual impidió hacer un trabajo más minucioso, para desarrollar un diálogo serio, con debates de fondo de los temas que afectan a los pueblos étnicos, pero como siempre las conversaciones con nosotros se dieron en un escenario desigual, ya que la Mesa de Conversaciones se demoró cuatro años desarrollando los acuerdos y a nosotros sólo nos dieron tres horas para incorporar nuestro capítulo étnico.

Se recomienda que en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz el Estado deberá garantizar la protección de la integridad cultural de los pueblos étnicos, para lo cual debe estrictamente aplicar el Convenio 169 de la OIT, y cumplir lo acordado en el marco del proceso de paz (Comisión de Seguimiento y Monitoreo los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2016)

de las comunidades negras que han sido reconocidas como sujeto colectivo en el Chocó; tercero, retos de los PIRC; y cuarto, conclusiones.

METODOLOGÍA

Esta es una investigación de tipo descriptivo, carácter cualitativo y diseño documental (Toro y Parra, 2010), que pretende mostrar de manera analítica la realidad del proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó, desde la comprensión de las intenciones legislativas o motivos políticos que dieron origen a la reparación colectiva, y las posibles causas del porqué la acción institucional no es efectiva. Para el desarrollo de este estudio se analizaron documentos jurídicos, literarios, informes institucionales, prensa y testimonios relacionados con el proceso de reparación colectiva para víctimas de comunidades negras.

Se presentaron siete derechos de petición dirigidos: al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)⁴, a la Defensoría del Pueblo, Regional Chocó⁵, a la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a Víctimas - Territorial Chocó⁶, a la Procuraduría Regional Seccional Chocó⁷, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Territorial Chocó⁸, y a la Personería Municipal de Quibdó⁹.

En los derechos de petición se indagó sobre: a) el número de consejos comunitarios y comunidades negras que se encuentran registrados en Colombia; b) la elaboración de los PIRC, por medio de los cuales, se garantiza el cumplimiento de las políticas dirigidas a reparar integralmente a los sujetos colectivos de comunidades negras existentes en el Chocó; c) el listado de los actos administrativos expedidos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas - Dirección Territorial Chocó, reconociendo como sujeto colectivo étnico a alguna comunidad negra en el Chocó; d) el número de comunidades negras que se encuentran en la ruta de la reparación colectiva étnica. También se indagó sobre el listado de comunidades negras que han declarado por daño colectivo ante la Defensoría del Pueblo - Regional Chocó, Procuraduría - Regional Chocó y la Personería Municipal de Quibdó. Todo lo anterior en el marco del Decreto con fuerza de Ley 4635 de 2011.

⁴ Oficios radicados: N° 00195 y 00203, del 19 de mayo de 2015 y del 25 de mayo de 2015.

⁵ Oficio radicado el 24-06-2015 11:08 am, del 24 de junio de 2015.

⁶ Oficio radicado el 16/06/2015 9:56 am, del 16 de junio de 2015.

⁷ Oficio radicado el 24-06-2015 11:32 am, del 24 de junio de 2015.

⁸ Oficio enviado N° DTCQ2-201500702, del 15 de julio de 2015.

⁹ Oficio radicado del 24-06-2015 11:22 am, del 24 de junio del 2015.

En cuanto al tema de vulneración de derechos colectivos, por despojo y abandono forzado de las tierras, se preguntó sobre el número de comunidades negras inscritas en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente en el Chocó; así como cuántas demandas a favor de las comunidades negras inscritas en registro, se han instaurado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas — Dirección Territorial Chocó y en qué etapa del proceso judicial se encuentran.

Adicionalmente, se utilizó como técnicas de recolección de datos, la entrevista semiestructurada aplicada a funcionarios de la Defensoría del Pueblo Regional Chocó, Oficina de Asuntos Étnicos, al Representante legal del Consejo Comunitario de los Delfines, al Representante legal del Consejo Comunitario de Paimadó.

Antecedentes del proceso de reparación colectiva para comunidades negras

En junio del 2011 se expide la Ley 1448 o también conocida como la Ley general de víctimas, la cual establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto armado interno que por más de 50 años se ha librado en Colombia, dentro de un marco de justicia transicional que posibilite hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. En general esta ley busca reparar a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

En el artículo 205 de la Ley general de víctimas se le da la facultad extraordinaria al Presidente de la República para que en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley, expida por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos. De tal manera, el 9 de diciembre de 2011 se expiden los decretos ley 4633, 4634 y 4635 considerados el marco legal de la política pública de atención, reparación integral y de restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (art. 205 Ley 1448/2011).

El decreto Ley 4635 de 2011 diseña una estructura administrativa y judicial que debe atender el tema de la reparación colectiva diferenciada para comunidades negras, es el instrumento normativo que da vida a la política pública de reparación colectiva para víctimas de comunidades negras, el cual tiene como objetivo:

Artículo 1. Objetivo. Establecer el marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y de los derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades negras,

afrocolombianas, raizales y palenqueras en concordancia con la Ley 70 de 1993, ofreciendo herramientas administrativas, judiciales y mecanismos de participación para que las comunidades y sus miembros individualmente considerados sean restablecidos en sus derechos de conformidad con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales acerca de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, respetando y dignificando su cultura, existencia material, derechos ancestrales y culturales propios, así como sus derechos en tanto víctimas. (Decreto Ley 4635)

De lo anterior, surge la pregunta: ¿Qué motivó al Congreso de la República de Colombia para otorgar la facultad extraordinaria al presidente de expedir los decretos de ley para la reparación colectiva étnica? En esta investigación se considera que lo que motivó la expedición de los decretos ley étnicos, no fue otra cosa, que subsanar lo que en su momento se consideró un error de la Ley general de víctimas, y no precisamente el afán del Estado colombiano de reivindicar los derechos de las víctimas de grupos étnicos que históricamente han sufrido innumerables vulneraciones tanto individuales como colectivas a sus derechos humanos a causa del conflicto armado interno.

De manera, que se consideró un error de la Ley general de víctimas, que en el proceso legislativo de dicha ley se obviará consultar a los grupos étnicos, los cuales son acreedores del derecho de consulta previa¹⁰ según el Convenio 169 de la OIT¹¹ y la misma Constitución Política de 1991, hecho que podría tener como consecuencia que la Corte Constitucional revisará la exequibilidad de la Ley general de víctimas, como lo expresan Aponte y López (2013):

El artículo 205, que otorgó facultades extraordinarias al presidente, para la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, fue consagrado con el objetivo principal de que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras no fuera demandada por inconstitucionalidad. (p.167)

Al considerar que en múltiples pronunciamientos la Corte ha determinado que la consulta previa es un derecho fundamental, individual y colectivo de los grupos étnicos. Derecho que faculta a los pueblos tradicionales a participar real y efectivamente en las medidas administrativas o legislativas que los afecten

¹⁰ La consulta previa, libre e informada como derecho fundamental, es entendida como aquel derecho específico que tienen los grupos étnicos, a participar en las decisiones que los afecten (esta afectación puede ser positiva o negativa), al encontrarse presente la existencia cultural, social, económica, política, ambiental y la supervivencia como pueblo. Por otro lado, la consulta previa es en sí misma un mecanismo y herramienta de protección de los derechos étnicos territoriales individuales y colectivos (Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, 2013).

¹¹ La población afrocolombiana, las comunidades negras, en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como el convenio 169 de la OIT, la ley 21 de 1991, es considerada un grupo étnico tribal, por lo tanto, es sujeto individual y colectivo de derechos, en especial el de la consulta previa, libre e informada, ya que se encuentra de presente la integridad cultural y la supervivencia como pueblo.

directamente y se lo considera esencial para la preservación de la identidad cultural y étnica y en últimas como un instrumento de preservación de los pueblos mismos (Bustamante, 2011).

La corte se ha pronunciado frente al tema de la inobservancia de la consulta previa en trámites legislativos, con las Sentencias C-175 de 2009, que declaró inexecutable la ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural; la Sentencia C-030 de 2008 por la que se declaró inexecutable la ley forestal; la Sentencia C-461 de 2008 que declaró la exequibilidad condicionada de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) y ordenó suspender la ejecución de todo proyecto, programa o presupuesto del plan de desarrollo, que pudieran llegar a afectar a comunidades indígenas o afrocolombianas, hasta tanto no se hubiera realizado integral y completamente la consulta previa específica (Bustamante, 2011).

Es así, que en la Ley general de víctimas se desconoció el derecho a la consulta previa de los grupos étnicos, no obstante, en el artículo 205 donde se facultó al Presidente de la República para la expedición de los decretos leyes para reparar integralmente a las comunidades étnicas se contempló:

En la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen la política pública diferencial para las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el gobierno nacional consultará a los pueblos étnicos a través de las autoridades y organizaciones representativas bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento al derecho fundamental de la consulta previa. (art. 205 Ley 1448 de 2011)

Sin embargo, el proceso del decreto Ley 4635 de 2011, ha contado con fuertes críticas, especialmente de la población afrocolombiana y de las comunidades negras, principalmente por considerar que el proceso de consulta previa llevado a cabo por el gobierno nacional no fue idóneo, pues, los representantes de las comunidades afro no consideran que se haya realizado un verdadero proceso de consulta previa, pues, no se tuvieron en cuenta los lineamientos contemplados en el Convenio 169 de la OIT y los criterios señalados por la corte constitucional en su desarrollo jurisprudencial sobre el tema, así lo expresa la Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (2013):

Las medidas de reparación integral que ha adoptado el gobierno nacional como política pública de atención a la población afrocolombiana víctima del conflicto armado, debe ser consultada, ya que estas impactan de forma positiva o negativa este grupo étnico, por tratarse de medidas administrativas y legislativas. (p.15)

El decreto Ley Afro no fue consultado con las organizaciones de víctimas afro, las organizaciones defensoras de víctimas afrocolombianas, los consejos comunitarios,

las organizaciones de base de comunidades negras y otras formas organizativas, por lo cual se violó el derecho fundamental de la población afrocolombiana víctima, a la consulta previa, libre e informada (Convenio 169 OIT art. 6), ya que el gobierno nacional omitió consultar al pueblo afrocolombiano, como grupo étnico reconocido constitucionalmente, mediante procedimientos propios e instituciones (p. 23).

El gobierno nacional y específicamente el Ministerio del Interior no estableció mecanismos idóneos a través de los cuales las víctimas del pueblo afrocolombiano interesadas en el proceso pudieran participar efectivamente en la formulación de la política pública. El gobierno no estableció los medios para el pleno desarrollo de las intenciones e iniciativas de esos pueblos, por cuanto no se habilitaron espacios diferentes a la Consulta Nacional (...), la Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas presentó una propuesta de Decreto ley, que no fue analizada (...) el Gobierno realizó 22 talleres nacionales y reuniones con la consultiva nacional; cabe resaltar que a la luz de lo establecido por la Corte Constitucional (sentencia C-461 de 2008) estas reuniones no constituyen consulta previa. (p. 24)

Las críticas de las organizaciones étnicas son válidas, en la elaboración y concertación del Decreto ley étnico, se podría entonces estar frente a la inobservancia del derecho fundamental de consulta previa, seis meses que tomó la expedición de los decretos, con consulta previa a cada una de las comunidades, es muy poco tiempo para que se configure un proceso de consulta eficaz. Como afirma la Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (2013):

Se confirma la violación al principio constitucional de la buena fe (sentencia C-891 de 2002), que debe regir la aplicación del Convenio 169 de la OIT (Artículo 6 numeral 2); la magnitud de las medidas legislativas a adoptar, requería la participación y concurrencia de las víctimas, sus organizaciones, sus articulaciones y las de índole nacional, formas organizativas no presentes durante el proceso realizado con la consulta nacional; por lo tanto, no se surtió de una manera apropiada a la circunstancias. (p. 24)

La organización AFRODES presentó ante el Ministerio del Interior un derecho de petición donde solicitaba información sobre el proceso de consulta previa en la elaboración y concertación del Decreto Ley 4635 de 2011, pero no hubo una respuesta de esta entidad, lo que llevó a que AFRODES presentara el 02 de febrero del 2012 ante la Procuraduría Nacional, solicitud de apertura de investigación disciplinaria en contra de los funcionarios del Ministerio del Interior (Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, 2013). Por otro lado, el primer informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448, se deja presente que el decreto ley afro presentó inconsistencias relacionadas con la consulta previa (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2013 - 2014).

De lo expuesto previamente, es procedente considerar que la falta de consulta previa a los grupos étnicos en el proceso de elaboración y concertación de la Ley 1448, puede ser el principal motivo de la expedición de los decretos leyes de reparación colectiva étnicos y no precisamente la reivindicación de los derechos humanos de estos grupos.

La inclusión en la agenda pública de un problema toma relevancia en sociedades democráticas en las cuales cada vez más diversos actores estratégicos —organizaciones comunales, sector empresarial, sindicatos, etc.—, tienen la capacidad de externar sus problemas e inquietudes a nivel nacional (Pallavicini & Chamizo, 2012). Es así, que para la buena formulación de un problema público es necesario que todos los actores interesados en el problema que se pretende resolver mediante una política pública, hagan parte activa del proceso de definición de dicho problema, pues, sus aportes son fundamentales para obtener una política coherente que realmente pueda afectar el problema público.

Es así, que el desconocimiento del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada a la población afrocolombiana y a las organizaciones de víctimas que las representan, en el proceso de formulación de la política pública de reparación colectiva para pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, compromete la coherencia y la implementación de dicha política. Pues, la reparación colectiva para grupos étnicos no puede ser pensada desde el centro del poder, considerando, que se puede llegar a desconocer la cosmovisión de estos grupos, por lo tanto, se hace necesaria la participación activa de las comunidades víctimas en todas las decisiones que las puedan afectar tanto positiva como negativamente, para que haya una armonía entre las políticas y las perspectivas de estas comunidades.

Proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó

Para abordar de manera clara la reparación colectiva para comunidades negras victimizadas, es necesario, primero, establecer qué es una comunidad negra y segundo, qué es la reparación colectiva y porqué se genera. Las comunidades negras son el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-población, además revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos (art. 2- Ley 70 de 1993). Tienen gobierno propio, se entiende como la persona jurídica en cabeza del consejo comunitario, que ejerce como máxima autoridad de administración interna dentro del territorio colectivo de las comunidades negras. El consejo comunitario está integrado por la asamblea general (todos los miembros de la comunidad) y la junta del consejo comunitario (representante legal, secretario, tesorero entre otras figuras necesarias).

Por su parte, la reparación colectiva surge en la Ley de Justicia y Paz concretamente como una forma de resarcir un daño colectivo ocasionado por el conflicto armado, sin embargo, esta ley no contempla una definición específica de reparación colectiva, daño colectivo y su diferencia con el daño individual, además, la reparación colectiva que esta pregona no es diferencial respecto a la identidad cultural y cosmovisión de los grupos. La Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, tampoco presenta una definición de reparación colectiva, pero sí consagra dentro de las obligaciones del Estado colombiano la de reparar colectivamente a los grupos humanos que hayan sufrido daño colectivo. Es así, que para esta ley son sujetos de reparación colectiva tanto los grupos étnicos, como los sindicatos, partidos políticos, etc. De manera, que no contempla medidas de reparación colectiva con enfoque étnico.

Artículo 152. Serán sujetos de la reparación colectiva 1. Grupos y organizaciones sociales y políticos; 2. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común. (Ley 1448 de 2011)

Por otro lado, del decreto Ley 4635 de 2011 se puede inferir, teniendo en cuenta que no se evidencia una definición clara de reparación colectiva en este instrumento; que la reparación colectiva son una serie de medidas de prevención, atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y territorios para las comunidades, como sujetos colectivos y para sus miembros individualmente considerados, respetando y dignificando su cultura, existencia material, derechos ancestrales y culturales propios, así como sus derechos en tanto víctimas (art. 1 decreto Ley 4635/2011). Es así que, el derecho a la reparación colectiva que tienen las comunidades negras se refiere específicamente a las medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras que tienen dichas comunidades.

Otro tema que es importante aclarar para un mayor entendimiento de la reparación colectiva, se refiere a qué se entiende por daño colectivo, según el decreto Ley 4635 de 2011, el daño colectivo se debe entender de tres formas: a) cuando se vulneran derechos colectivos de las comunidades, b) cuando se vulneran masiva y sistemáticamente los derechos individuales de los miembros de la colectividad, c) cuando el daño sufrido por una víctima individual perteneciente a una comunidad, pone en riesgo la estabilidad social, cultural, organizativa y política o la permanencia física y cultural de las comunidades.

Artículo 6°. Daño colectivo. Se entiende que se produce un daño colectivo cuando la acción viola los derechos y bienes de las comunidades como sujetos étnicos colectivos en los términos del artículo 3° del presente decreto. También se produce un daño

colectivo cuando se vulneran masiva y sistemáticamente los derechos individuales de los miembros de la colectividad. La naturaleza colectiva del daño se verifica con independencia de la cantidad de personas individualmente afectadas, aunque este se presume cuando hay una violación masiva y sistemática de derechos individuales de los miembros de una comunidad por el hecho de ser parte de la misma. Artículo 7o. Daño Individual Con Efectos Étnico Colectivos: Se produce un daño individual con efectos étnico colectivos cuando el daño sufrido por una víctima individual perteneciente a una comunidad, pone en riesgo la estabilidad social, cultural, organizativa y política o la permanencia física y cultural de las comunidades. (Decreto Ley 4635 de 2011)

En Colombia hay 182 Consejos Comunitarios titulados, los cuales cuentan con 1.570 comunidades negras que albergan 71.671 familias, según información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, en adelante - INCODER (2015). Además, se observa, que la región Pacífica, conformada por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, es la zona con mayor número de Consejos Comunitarios (160) y comunidades negras (1.501); sin embargo, Chocó es el departamento que alberga el mayor número de consejos comunitarios (60) y comunidades negras (674).

Tabla 1. Comunidades negras asentadas en el territorio nacional, distribuidas por departamentos

Departamentos	Consejos Comunitarios	Nº de Familias	Nº Comunidades Negras
Antioquia	17	2.535	55
Bolívar	3	3.248	3
Cauca	17	6.935	149
Chocó	60	32.386	674
Nariño	48	19.479	558
Risaralda	2	251	11
Valle del Cauca	35	6.837	120
Totales	182	71.671	1.570

Fuente: Elaboración del autor partir del radicado 00195 del 19 de mayo de 2015 del INCODER.

Las comunidades negras se organizan en consejos comunitarios que pueden ser mayores o menores, los cuales, mediante previa solicitud¹² son titulados y registrados por el INCODER. Esta investigación identificó mediante las respuesta de los derechos de petición radicados ante INCODER, la Defensoría del Pueblo, Regional Chocó y la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a Víctimas - Territorial Chocó¹³, las comunidades negras que han sido reconocidas como sujetos colectivos de reparación mediante resolución y las comunidades que se les tomó declaración por daño colectivo pero aún no se encuentran reconocidas como sujetos colectivos.

Tabla 2. Comunidades negras reconocidas como sujetos de reparación colectiva por la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a Víctimas - Territorial Chocó. Registradas en el (RUV)

Consejos Comunitarios	Municipios	Comunidad	Nº Resolución
Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato (COCOMACIA)	Bojayá	Bellavista	2015-18021-29/01/2015
	Quibdó	Tanguí	2015-41497-04/06/2015
Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan "ASOCASAN"	Tadó	Tabor, Mumbú, Guarato	2015-22295-29/01/2015
Consejo Comunitario del Río Baudó ACABA	Alto Baudó	Pie de Pató, Amparradó, Cocolito y la Playa	2015-48286-25/02/2015
Total	4	9	4

Fuente: Elaboración del autor a partir del radicado 2015-0616, del 16 de junio de 2015 - Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas - Territorial Chocó.

¹² La comunidad presentará por escrito la solicitud respectiva ante la regional del INCODER correspondiente, a través de su representante legal, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario. 2. Se anexará copia del acta de elección de la Junta del Consejo Comunitario, con la constancia de registro del alcalde respectivo. 3. se conformará una Comisión integrada por el Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto Colombiano de desarrollo Rural INCODER, y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", IGAC, con el objeto de evaluar técnicamente las solicitudes para la adjudicación de Tierras de las Comunidades Negras y para emitir concepto previo sobre las solicitudes de aprovechamiento, exploración y explotación de los recursos naturales en ellas (INCODER, 2012).

¹³ Oficios radicados: N° 00195 y 00203, del 19 de mayo de 2015 y del 25 de mayo de 2015. Oficio radicado el 24-06-2015 11:08 am, del 24 de junio de 2015. Oficio radicado el 16/06/2015 9:56 am, del 16 de junio de 2015. Oficio radicado el 24-06-2015 11:32 am, del 24 de junio de 2015.

Tabla 3. Comunidades negras, a las cuales la Defensoría del Pueblo Regional Chocó, les tomó declaración por daño colectivo. Estas comunidades no han sido reconocidas como sujetos de reparación colectiva

Consejos comunitarios	Municipios	Comunidades
Consejo Comunitario Mayor de la organización campesina popular del alto Atrato-Cocomopoca	Bagadó, Lloró, Alto Atrato,	Piedra Honda, Bómbora, Samper, Cuchadocito, la Canal, Pedro Casas, Churina, San Marino, Engrivadó, Cuajandó, Cabezón, Playa Bonita, el Salto, Ochoa, La Unión, Muchichí, La Sierra, Chamberé, Bagadó Rural, San José, Tápera Bagadó, Villa Nueva, Calle Larga, San Jorge, las Hamacas, Ogodó, Canalete, Boca de Tumutumbudó, Puerto Moreno, Gervasio, Nipurdu, Yarumal, el Llano, Villa Claret, la Playa, Boca de Capá, Canchidó. La Toma, Yuto, Jigudá, Arenal, Boca de Cascajo, Doña Josefa, Samurindó y Tanando.
Consejo Comunitario de "ACADESAN"	Istmina, Sipí, Novita, Litoral del San Juan	Bebedó, San Miguel, Dipurdú, Santa Rosa, Marquesa, Tanado
Consejo Comunitario General del Municipio de Nuquí - Los Riscales	Nuquí	Arusi, Apartadó
Consejo Comunitario Mayor del Municipio de Juradó	Juradó	Río Juradó
Consejo Comunitario de Cupica		Cupica
Consejo Comunitario Mayor de la Costa Pacífica Norte. Los Defines	Bahía Solano	Río Valle, el Cedro, Mecana, El Huina, Huaca, Playita Potes, Playita Flórez, Piña, Cabo Marzo, Curiche, Guarín, Patajoná, Coredó
Total	10	46

Fuente: Defensoría del Pueblo - Regional Chocó, 2015-0616, del 16 de junio de 2015 - Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas - Territorial Chocó y 0 0195 del 19 de mayo de 2015 del INCODE.

De lo anterior se puede evidenciar que hasta el 2015 en el Chocó, habían sido reconocidas como sujetos colectivos de reparación 9 comunidades negras, pertenecientes a tres Consejos Comunitarios, Igualmente se observa, que a 46 comunidades negras se les tomó declaración por daño colectivo las cuales hacen parte de seis consejos comunitarios. No obstante, solo hasta el 2018 fue protocolizado el primer PIRC en el departamento del Chocó.

Es así, que el 29 de abril del 2018 se firmó el PIRC, para la comunidad afro de Bellavista, el cual se convierte en el primero de su tipo en el Chocó, la cual es una de las dos comunidades negras sujetos de reparación colectiva reconocidos por la Unidad para las Víctimas en el municipio de Bojayá, la otra comunidad es el Consejo Comunitario de Bojayá, que se encuentra en etapas previas a la protocolización del PIRC (formulación de medidas y caracterización del daño). De manera que estos son los avances más recientes que ha tenido el proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó.

La restitución de tierras es una de las medidas colectivas consagradas en el decreto Ley 4635 de 2011, que tiene como objetivo posibilitar el retorno a los territorios de origen a los sujetos colectivos que sufrieron afectaciones en sus derechos territoriales, considerándose como afectaciones territoriales las acciones vinculadas directa o indirectamente al conflicto armado interno, en la medida que estas causen abandono, confinamiento y despojo del territorio y otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos, de conformidad con los usos, costumbres y manejos del territorio por parte de la respectiva comunidad (arts. 107, 108, 109 Decreto Ley 4635 - 2011)

El proceso de restitución colectiva se da en dos etapas en la primera, la fase administrativa coordinada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la segunda, la fase judicial adelantada por los jueces con funciones en restitución de tierras.

Las medidas de restitución de tierras toman un protagonismo en el proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó, debido a que, en este departamento el desplazamiento de las comunidades negras a causa del conflicto armado interno, es una de las principales causas de victimización. Así lo expresa la *Revista Semana* (2014):

Históricamente, el Chocó ha sido uno de los departamentos más afectados por el conflicto y la desigualdad. Además de la presencia de casi todos los grupos armados de Colombia, nunca ha sido una prioridad para los gobiernos. Pero ahora la situación está peor. Sólo en lo que va del 2014, más de 4.000 personas han sido desplazadas y 25 defensores humanitarios han sido amenazados, según la Oficina de la ONU para los Derechos Humanos. (párr. 1)

Justamente el conflicto armado y gran parte de los actuales macroproyectos mineros, agroindustriales y de infraestructura, además de otro tipo de negocios de orden legal e ilegal se están desarrollando en los territorios ancestrales de las comunidades étnicas, situación que está dando lugar a abruptas transformaciones territoriales que pueden repercutir de manera directa en términos culturales. (Comisión de seguimiento y monitoreo, 2014, p. 187)

Tabla 4. Consejos comunitarios reconocidos como sujetos colectivos de reparación por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas — Territorial Chocó

Consejos comunitarios	Municipios	No. comunidades negras	No. Familias
Consejo Comunitario de ASOCASAN	Tadó	31	1.224
Consejo Comunitario mayor de Juradó	Juradó	3	170
Consejo Comunitario de la Larga Tumaradó	Riosucio	3	164
Consejo Comunitario de Pedeguita Mancilla	Riosucio	2	62
Total	4	39	1.620

Fuente: Elaboración del autor a partir del radicado DTCQ1-201500319 del 20 de agosto de 2015 -Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas — Territorial Chocó. En materia de restitución de tierras para comunidades negras en el Chocó, se están adelantando cinco casos de restitución de tierras para comunidades negras, de los cuales tres han avanzado a la etapa judicial, siendo merecedoras de medidas cautelares a causa de las graves vulneraciones a sus derechos territoriales.

Tabla 5. Casos de restitución de tierras colectivas para comunidades negras que se encuentran en la etapa judicial en el Chocó

Comunidad	Municipio	Familias	Hectáreas
Consejo Comunitario Cocomopoca	Atrato, Certegui, Bagadó y Lloró	2.319	73.317
Consejo Comunitario Juradó	Juradó	170	27.118
Consejo Comunitario de Asocasan	Tadó	1.224	54.517
Total		3.731	154.952

Fuente: Adaptado de Rodríguez, I. (2018). ¿Por qué ‘desmontaron’ la Unidad de Restitución de Tierras en Chocó? Recuperado de: <https://verdadabierta.com/por-que-desmontaron-la-unidad-de-restitucion-de-tierras-en-choco/>

Tabla 6. Casos de restitución de tierras colectivas para comunidades negras con medidas cautelares en el Chocó

Comunidad	Municipio
Consejo Comunitario COCOMOPOCA	Atrato, Cértegui, Bagadó y Lloró
Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla	Riosucio
Consejo Comunitario COCOMASUR	Acandí
Consejo Comunitario La Larga y Tumaradó	Chocó y Antioquia, Riosucio y Carmen del Darién, Turbo y Mutatá

Fuente: Adaptado de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. (2017). Quinto Informe al Congreso de la República de Colombia Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto.

Las anteriores cifras muestran que, en materia de restitución de tierras para las comunidades negras en el Chocó, el panorama es un poco más alentador, pues, la Unidad de Restitución de Tierras Territorial Chocó ha sido una de las más destacadas del país, con la restitución de 57 mil hectáreas de las 233 mil hectáreas restituidas en todo el territorio nacional. Pero, a finales del 2017 el director nacional de la entidad, Ricardo Sabogal, firmó dos resoluciones mediante las cuales suprimió esta territorial. No hay duda de que la afectación por esta decisión va recaer sobre todas las comunidades que se encuentra en proceso de reclamación de sus territorios. Pues, ahora los procesos que llevaba la territorial Chocó quedan así: diez municipios pasan a ser competencia de la recién creada URT noroccidente, con oficina en Medellín, y los otros 16 municipios a las sedes Pereira y Cali de la URT Valle del Cauca (Rodríguez, 2018).

Los investigadores, organizaciones sociales y víctimas afirman que la decisión de eliminar la Unidad de Restitución de Tierras Territorial Chocó, es el de debilitar los procesos de restitución en el departamento, dados los intereses económicos de terratenientes ganaderos y agroempresarios, así como de compañías mineras¹⁴. Lo que ocurrió con la territorial Chocó no es un caso aislado. Pues, los procesos de restitución étnica, que involucran proyectos minero-energéticos, se convirtieron en una “piedra en el zapato” para la dirección en Bogotá. El antecedente fue precisamente la sentencia del Alto Andágueda, la primera decisión que logró la URT Chocó y la primera étnica del país, con 50 mil hectáreas protegidas¹⁵.

¹⁴ La decisión que tomó la URT afecta a todos los reclamantes del Chocó. Esto demuestra una incapacidad del Estado para resolver los problemas de la minería ilegal y las presiones de la minería legal. Por ejemplo, sobre nuestro territorio hay adjudicadas 18 concesiones mineras y hay una empresa que insiste en hacer consulta previa a sabiendas que estamos en proceso de restitución”, apunta Américo Mosquera, líder del Consejo Comunitario Cocomopoca, que espera una sentencia de restitución desde 2014 (Rodríguez, 2018).

¹⁵ Lea: Benefician a los Emberá-Katíos con primera sentencia de restitución étnica en el país.

La decisión de suprimir la URT del Chocó, no solo atenta contra la restitución individual y colectiva, sino que también afecta la construcción de la verdad de lo ocurrido en el Chocó con el despojo de tierras, comprometiéndose con esto la legitimidad del Estado, además, decirles a las víctimas que ahora tienen que ir a buscar sus procesos a Medellín, Cali o Pereira es revictimizarlas, pues, cada vez les ponen más obstáculos para la reivindicación de sus derechos.

En general los avances del proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó, no son nada alentadores particularmente porque tras seis años de expedido el decreto Ley 4635, en el Chocó solo se ha elaborado un solo PIRC, a favor de una comunidad afro, el cual no se ha iniciado a implementar y hasta que esto no suceda estamos hablando de meros compromisos.

En cuanto al ámbito presupuestal, la situación es crítica, pues, ni el mismo decreto Ley 4635 de 2011 contempla claramente cómo se va a financiar la reparación colectiva para comunidades negras. Sin embargo, los pocos recursos destinados para este proceso se han reservado a trámites burocráticos (apoyo logístico) que no han dejado los mejores resultados, pues, a la fecha en el Chocó, se ha protocolizado un solo proceso de consulta previa para comunidades negras que ha terminado con la firma de un PIRC (Comunidad afro de Bellavista). Como bien lo dice la Comisión de Seguimiento y Monitoreo los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto (2016):

El presupuesto que puede identificarse para atender a población étnica es relativamente pequeño. Del total del presupuesto de inversión de la Unidad para Reparación Integral de Víctimas, el 4,25 %, en 2014, y el 11,16 %, en 2015, corresponde a recursos destinados para grupos étnicos. (p. 158)

Los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, que contienen las medidas de asistencia, atención y reparación integral, a las comunidades indígenas, pueblo Rom y comunidades afrodescendientes, respectivamente, no tienen un plan financiero específico para garantizar los recursos que requiere la implementación de la política. El CONPES 3712 de 2011, por medio del cual se expidió el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, advierte que “otros costos” incluyen los recursos destinados para las reparaciones colectivas de los grupos étnicos. (p. 153)

La UARIV dedica pocos recursos para la atención de población étnica y una parte importante de ellos se orienta al apoyo logístico. Los programas de inversión no se planean de forma que se pueda observar la intervención sobre este tipo de población y evaluar el resultado de la ejecución presupuestal. Así, la entidad tiene el reto de mejorar la planeación de sus programas de inversión de cara a hacer evidente el beneficio de las estrategias de enfoque diferencial étnico y cumplir, por esta vía con las órdenes de la Corte Constitucional en relación con la población víctima perteneciente a comunidades étnicas. (p. 161)

Otra situación preocupante en el proceso de reparación colectiva para comunidades negras, tiene que ver con que la Defensoría del Pueblo es la única entidad del Ministerio Público, que en el Chocó está tomando las solicitudes de inscripción en el registro de los sujetos colectivos, situación causante de que el proceso de toma declaración a las comunidades y en general el de reparación colectiva étnica sea mucho más lento, ya que si las personerías municipales que tienen presencia en los entes locales asumieran sus competencias el proceso tendría mayor celeridad o por lo menos un buen número de comunidades habría accedido a la solicitud, ya que a partir de la toma de declaración el Estado colombiano tiene la obligación de reconocer o negar el derecho a la reparación integral del sujeto colectivo.

Otro tema importante para señalar es el término de caducidad que aplica para la solicitud de inscripción de reparación contenido en el decreto Ley 4635 de 2011, las cuales por estar inmersas en un marco jurídico de justicia transicional tienen un límite de temporalidad el cual ya ha sido superado, es decir, todas las solicitudes por reparación colectiva que ingresen a la UARIV a partir del 10 de diciembre del 2015, serán tomadas como extemporáneas y quedarán sujetas a la evaluación sobre las circunstancias de fuerza mayor que hayan imposibilitado la realización de la solicitud de inscripción a tiempo.

Pero sin duda, uno de los hechos que más debilitó al proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó, fue la supresión de la Unidad de Restitución de Tierras de este departamento, pues, esta situación afecta enormemente a las comunidades que estaban tramitando su proceso de restitución en esta unidad. Como lo dijo el mismo Procurador General de la Nación¹⁶ enviado al Ministro de Agricultura, tanto el cierre, como la modificación del equipo de trabajo de la URT del Chocó, podrían generar efectos regresivos en la garantía de los derechos a la restitución de tierras y de derechos territoriales de pueblos étnicos de las áreas atendidas por esa territorial (Rodríguez, 2018). Es así, que lo anterior demuestra la poca voluntad política del Gobierno Nacional respecto del proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó

Retos de los Planes Integrales de Reparación Colectiva

Los PIRC son definidos por el decreto Ley 4635 de 2011, como “el instrumento técnico por medio del cual se garantizará el cumplimiento de las políticas dirigidas a reparar integralmente a los sujetos colectivos étnica y culturalmente diferenciados y sus miembros individualmente considerados, que hayan sufrido daños” (art.17).

¹⁶ Oficio N°. 00461 del 30 de noviembre de 2017.

En síntesis los PIRC son una herramienta técnica cuya construcción es liderada por la UARIV¹⁷ con la participación de las demás entidades del SNARIV¹⁸ que tengan competencia en relación con las acciones específicas que soliciten las comunidades étnicas como medidas de reparación las cuales deberán ser fruto de una concertación (consulta previa libre e informada) entre la comunidad específica y las entidades competentes para llevar adelante lo acordado (Comisión de Seguimiento y Monitoreo los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2016)

Los decretos Ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011, respectivamente, establecen algunas pautas generales que se deben tener en cuenta en la construcción los PIRC:

- a. La caracterización de daños y afectaciones que es planteada en estos decretos sobre la cual se harán algunos comentarios más adelante,
- b. La identificación de las autoridades propias, su forma de gobierno, así como sus dinámicas y mecanismos de consulta interna, c. Las medidas de reparación integral colectiva conforme a los criterios generales se establecen en los decretos ley, d. Los recursos y responsables de la ejecución de las medidas de reparación colectiva, e. Los tiempos de ejecución de las medidas de reparación colectiva, f. Los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. (Comisión de Seguimiento y Monitoreo los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2016)

Así mismo, los PIRC tienen una serie de etapas fundamentales para su correcto diseño, concertación e implementación: 1) Etapa de preconsulta y apertura de la consulta previa. Etapa de instalación de la consulta previa, 2) Etapa de identificación de caracterización del daño, análisis de medidas de reparación colectiva - Formulación del plan, 3) Etapa de preacuerdos. Fase de formulación de acuerdos con las entidades del SNARIV y las demás competentes, 4) Etapa de protocolización de los acuerdos.

Considerando la importancia que tienen los PIRC, para la materialización de las medidas de reparación colectiva de las comunidades étnicas en Colombia, este estudio consideró pertinente identificar los retos que tiene el proceso de reparación colectiva étnica frente a la elaboración, concertación e implementación de dichos planes.

¹⁷ Unidad Para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.

¹⁸ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

1. Consulta previa libre e informada, coherencias de las medidas de reparación con la cosmovisión de los grupos étnicos.

El objetivo fundamental del PIRC es determinar cada una de las medidas de reparación que van a resarcir el daño colectivo que sufrieron las comunidades causas del conflicto armado, medidas que serán priorizadas según la decisión de cada una de las comunidades sujeto étnico de reparación, pues, la elaboración del PIRC, debe ser precedida de un proceso de consulta previa. Sin embargo, este proceso es diferente a cualquier otro tipo de proceso de consulta previa, como por ejemplo el de un proyecto, obra o actividad en materia de infraestructura, pues se parte del hecho de que un PIRC étnico, como instrumento técnico que una vez concertado será vertido en un acto administrativo, se realiza con el fin de garantizar el derecho a la reparación colectiva de las comunidades étnicas, ya que el mismo constituye la base para dicha reparación.

Teniendo en cuenta los antecedentes de la política de reparación colectiva, la cual se diseñó sin la observancia del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades afro, se hace pertinente rescatar la importancia que los PIRC, cuenten con un proceso adecuado y efectivo de consulta previa, que tenga en cuenta la cultura, costumbres, características y particularidades de las comunidades sujetos étnicos de reparación. Pues, según lo observado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto (2016), la cual conoció el contenido de los PIRC protocolizados en el país hasta hora, al igual que los procesos de consulta de cada uno; los procesos de consulta que se han realizado para el diseño del PIRC no se están realizando con observancia de lo dispuesto en la normatividad y en consecuencia se están protocolizando simples planes de trabajo, los cuales además están quedando incompletos. En primera instancia preocupa a la defensoría el hecho de que se está presentando una evidente vulneración al derecho fundamental a la consulta previa en la medida que las concertaciones no se están realizando en los términos señalados por los Decretos Ley étnicos (Comisión de Seguimiento y Monitoreo los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2016, p.101). Los PIRC tal como vienen siendo elaborados son documentos incompletos pues no reúnen todos los elementos que los Decretos Ley étnicos ordenan que deben contener. Se están protocolizando simples planes de trabajo los cuales además están quedando incompletos, y de ahí que el Ministerio del Interior realice propuestas absurdas como que sea el comité de seguimiento a la implementación el que termine la tarea que no se logró hacer en el marco de la consulta previa. Con la consecuencia nefasta para el sujeto colectivo étnico, que esto quedó registrado como un acuerdo en el acta de protocolización.

De manera que, un proceso deficiente de cultura previa va a generar PIRC con un alto riesgo de fracasar en su implementación, considerando que en estos planes

se están llegando a compromisos en los que no se está especificando el cómo y el cuándo, son muy generales, lo que produce un alto grado de ambigüedad. Como lo dice la misma comisión de seguimiento, “los acuerdos incompletos que se encuentran en los PIRC revisados advierten que el cumplimiento de estos será una tarea muy compleja en la medida de la vaguedad en que fueron establecidos algunos y la incompletud de los mismos” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2016, p. 101).

Es así, que las entidades encargadas de llevar a cabo los procesos de consulta previa, tienen el reto de concretar los compromisos que quedarán el PIRC, pues, es necesario que las entidades involucradas en el proceso, determine el cómo y el cuándo del cumplimiento de las obligaciones adquiridas¹⁹. Igualmente, es pertinente que los funcionarios encargados de las consultas previas conozcan la cultura, costumbre y características del grupo étnico a consultar, considerando, que de eso depende la concertación de las medidas de reparación.

2. Articulación institucional

En el proceso de elaboración de los PIRC, se ha observado la débil articulación de las entidades del orden nacional con las entidades departamentales y municipales en distintos momentos del proceso²⁰. Esto es relevante, porque en una política multisectorial como es la de reparación colectiva para grupos étnicos, la materialización de las medidas dependerá del grado de articulación que haya entre cada una de las instituciones involucradas en el proceso.

De manera, que el reto está en que las entidades de todos los niveles (municipios, ministerios, entidades especializadas) involucradas en el proceso de elaboración y concertación de los PIRC, logren coordinar sus acciones armónicamente, pues, de eso dependerá el éxito del diseño e implementación de PIRC.

Otro tema que se debe revisar en los procesos de concertación y diseño de los PIRC, son los compromisos que asumen las diferentes entidades en el marco de las consultas previas de los planes, las cuales se comprometen a proveer servicios que hacen parte de la oferta institucional ya existente, por ejemplo, los municipios pretenden incluir como parte de las medidas de reparación los servicios domiciliarios públicos (alcantarillado, acueducto, energía eléctrica). Cuando cada

¹⁹ En las matrices de acuerdos de los tres PIRC protocolizados a la fecha, hay un denominador común que consiste en el hecho de que frente a las acciones concertadas (las cuales como se ha referido hasta ahora en el presente documento en su mayoría son meras gestiones) no se informa de qué manera las mismas se llevarán a cabo, ni mucho menos en cuánto tiempo. Algunos ejemplos de ello que permiten ilustrar esta observación son los compromisos asumidos por las siguientes entidades en los términos en que quedaron consignados en las matrices de acuerdos (Comisión de Seguimiento y Monitoreo los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2016, p. 97).

²⁰ Otra crítica que se hace frente a la forma como se llevaron a cabo los procesos de consulta previa de los PIRC y las protocolizaciones de estos se relacionan con la falta de o débil articulación de las entidades del orden nacional con las entidades departamentales y municipales en distintos momentos del proceso (p. 98).

entidad que asuma compromisos en los PIRC, debe tener una oferta institucional adecuada a las necesidades particulares de las víctimas de la reparación colectiva.

En general, los objetivos que deben cumplir los PIRC étnicos y el contenido que se espera reúnan los mismos según lo establecido en los decretos Ley étnicos, marcarán un camino inicial hacia una efectiva reparación integral y colectiva de los daños y vulneraciones causadas por el conflicto armado a la población étnica de Colombia, de ahí, la importancia que su elaboración, concertación e implementación cumpla con los estándares establecidos, pues, de estos dependen la materialización de las medidas de reparación para las comunidades étnicas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, 2016).

CONCLUSIONES

Se evidenció que la falta de consulta previa a los grupos étnicos en el proceso de elaboración y concertación de la Ley 1448, puede ser el principal motivo de la expedición de los decretos Leyes de Reparación Colectiva Étnicos (decretos Ley 4633, 4634 y 4635) y no precisamente la reivindicación de los derechos humanos de los grupos étnicos, que han sido las principales víctimas del conflicto armado colombiano, gracias al abandono estatal que han padecido históricamente.

Es así que el desconocimiento del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada a la población afrocolombiana y a las organizaciones de víctimas que las representan, en el proceso de formulación de la política pública de reparación colectiva para pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comprometen la coherencia y la implementación de dicha política. Pues, la reparación colectiva para grupos étnicos no puede ser pensada desde el centro del poder, considerando que se puede llegar a desconocer la cosmovisión de estos grupos, por lo tanto, se hace necesaria la participación activa de las comunidades víctimas en todas las decisiones que las puedan afectar tanto positiva como negativamente, para que haya una armonía entre las políticas y las perspectivas de estas comunidades.

Los avances del proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó no son nada alentadores, particularmente porque tras seis años de expedido el decreto Ley 4635, en el Chocó solo se ha elaborado un solo PIRC, a favor de una comunidad afro (comunidad de Bellavista), el cual no se ha iniciado a implementar y hasta que esto no suceda estamos hablando de meros compromisos. De manera, que en el Chocó no se ha materializado un solo proceso de reparación colectiva para comunidades negras.

Uno de los hechos que más debilitó el proceso de reparación colectiva para comunidades negras chocoanas, fue la supresión de la Unidad de Restitución de Tierras de este departamento, pues, esta situación afecta enormemente a las comunidades que estaban tramitando su proceso de restitución en esta unidad. Es así, que lo anterior no solo atenta contra la restitución individual y colectiva, sino que también afecta la construcción de la verdad de lo ocurrido en el Chocó con el despojo de tierras, comprometiéndose con esto la legitimidad del Estado. De manera, que esta situación evidencia la poca voluntad política del Gobierno nacional respecto del proceso de reparación colectiva para comunidades negras en el Chocó.

El objetivo fundamental del PIRC es determinar cada una de las medidas de reparación que van a resarcir el daño colectivo que sufrieron las comunidades causa del conflicto armado, medidas que serán priorizadas según la decisión de cada una de las comunidades sujeto étnico de reparación, pues, la elaboración del PIRC debe ser precedida de un proceso de consulta previa. Sin embargo, este proceso es diferente a cualquier otro tipo de proceso de consulta previa, como por ejemplo el de un proyecto, obra o actividad en materia de infraestructura, pues se parte del hecho de que un PIRC étnico, como instrumento técnico que una vez concertado será vertido en un acto administrativo, se realiza con el fin de garantizar el derecho a la reparación colectiva de las comunidades étnicas, ya que el mismo constituye la base para dicha reparación.

Las entidades encargadas de llevar a cabo los procesos de consulta previa tienen el reto de concretar los compromisos que quedarán el PIRC, pues, es necesario que las entidades involucradas en el proceso determinen el cómo y el cuándo del cumplimiento de las obligaciones adquiridas. Igualmente, es pertinente que los funcionarios encargados de las consultas previas conozcan la cultura, costumbre y características del grupo étnico a consultar, considerando, que de eso depende la concertación de las medidas de reparación. Igualmente, se ha observado la débil articulación de las entidades del orden nacional con las entidades departamentales y municipales en distintos momentos del proceso. Siendo esto relevante, porque en una política multisectorial como es la de reparación colectiva para grupos étnicos, la materialización de las medidas dependerá del grado de articulación que haya entre cada una de las instituciones involucradas en el proceso.

En este orden de ideas, el discurso político introducido con el decreto Ley 4635 de 2011, pierde credibilidad y gana escepticismo, pues, tras más de 6 años de expedición de esta norma, en el Chocó, que alberga el mayor número de comunidades negras en todo el territorio nacional y es uno de los más afectados por el conflicto armado interno, no cuenta, con un solo proceso de reparación colectiva para comunidades negras efectivo, en otras palabras, las comunidades negras víctimas colectivas del conflicto armado interno en este departamento, no han podido disfrutar de su derecho a una reparación integral diferenciada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aponte, J.M. y López, L.M. (2013). *El Pluralismo Jurídico Indígena en Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Retorno y Consulta Previa*. Recuperado de <http://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documentos/3722972/4350738/8+el+pluralismo+jur%C3%ADdico+157-176.pdf/14f6a3e5-d474-44d3-b40d-0485fe3b8e8a>.
- Bustamante, G. (2011). *Consulta previa decretos con fuerza de ley para las víctimas de los pueblos indígenas y afro colombianos*. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0256/articulo04.html>.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (2013 - 2014). *Primer informe al Congreso de la República sobre el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011*. Recuperado de <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Primer+Informe+Comisión+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+la+Ley+1448+de+2011/8f9c7781-d311-43ff-9f63-199b90aeb263?version=1.1>.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. (2014). *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos ley de víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y rom*. Recuperado de [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/1GE\(1\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/1GE(1).pdf).
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 (2016). *Cuarto Informe al Congreso Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto*. Bogotá, Colombia.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. (2017). *Quinto Informe al Congreso de la República de Colombia Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto*. Recuperado de <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Quinto+Informe+al+Congreso+Decret+Víctimas+Étnicas++Final+18-08-2017.pdf/362636ae-59f24185bed02ee9394f4eb8?version=1.0>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1991). *Derechos Humanos en Colombia*. Recuperado de http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/ddhh_en_colombia_3er_informe_de_la_CIDH.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Anexo 9 la situación de los grupos étnicos en Colombia*. Recuperado de <http://www1.umn.edu/humanrts/research/colombia/Anexo%209%20Situacion%20de%20los%20grupos%20eticos%20en%20Colombia.pdf>.
- Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá: Legis.
- Convenio 169 de 1989. Sobre pueblos indígenas y tribales de países independientes. Organización Internacional del Trabajo — (O.I.T)
- Corte Constitucional Colombiana. (2004). Sentencia T- 025. Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional Colombiana. (2008). Sentencia C - 030. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional Colombiana. (2008). Sentencia C - 461. Magistrado Ponente. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional Colombiana. (2009). Sentencia C - 175. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia. (2009). Auto 005. Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Decreto Ley 4633 de 2011 (9 de diciembre), por el 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. Publicado en el Diario Oficial N° 48278 de diciembre 9 de 2011.
- Decreto Ley 4634 de 2011 (9 de diciembre), por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Publicado en el Diario Oficial N° 48278 de diciembre 9 de 2011.

- Decreto Ley 4635 de 2011 (9 de diciembre), por el 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. Publicado en el Diario Oficial N° 48278 de diciembre 9 de 2011.
- Defensoría del Pueblo - Regional Chocó. (2015). Derecho de petición con radicado 24-06-2015 11:08 am, del 24 de junio de 2015.
- Fisas, V. (2016). *Anuario de Procesos de paz*. Escola de Pau de Barcelona. Recuperado de http://escolapau.uab.es/index.php?option=com_content&view=article&id=533%3Aanuarios-procesos&catid=46&Itemid=66&lang=es.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). 2015. Derecho de petición con radicado 00195 del 19 de mayo de 2015.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). 2015. Derecho de petición con radicado 00203 del 25 de mayo de 2015.
- La crisis humanitaria que vive Chocó. (10 de julio de 2014). Revista *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/choco-esta-en-crisis-humanitaria/395103-3>.
- Ley 1448 de 2011 (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.
- Ley 70 de 1993 (27 de agosto), por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.
- Mesa de Conversación. (2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas. (2013). *Crisis Humanitaria Afrocolombiana*. Bogotá, Colombia: CÓDICE Ltda.
- Pallavicini, V. y Chamizo, H. (2012). *Manual de Formulación de Políticas Públicas*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Horacio_Garcia3/publication/265167567_Manual_de_formulacion_de_politicas_publicas/links/54035cc10cf23d9765a5ccf3/Manual-de-formulacion-de-politicas-publicas.pdf.
- Personería Municipal de Quibdó. (2015). Derecho de petición con radicado 24-06-2015 11:22 am, del 24 de junio del 2015.
- Procuraduría Regional Seccional Chocó. (2015). Derecho de petición radicado 24-06-2015 11:32 am, del 24 de junio de 2015.
- Rodríguez, I. (2018). *¿Por qué ‘desmontaron’ la Unidad de Restitución de Tierras en Chocó?*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/por-que-desmontaron-la-unidad-de-restitucion-de-tierras-en-choco/>.
- Toro, I.D. y Parra, R.D. (2010). *Fundamento epistemológico de la investigación y la metodología de la investigación: cualitativa/ cuantitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de restitución de tierras Despojadas - Territorial Chocó. (2015). Derecho de petición con radicado DTCQ2-201500702 del 15 de julio de 2015.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas - Territorial Chocó. (2015). Derecho de petición con radicado 16/06/2015 9:56 am, del 16 de junio de 2015.