[GIDCA-001-19]

Bogotá, 15 de enero del 2019

Magistrado
LUIS GIOVANNI SÁNCHEZ CÓRDOVA
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta - Sala Penal
San José de Cúcuta.
E.S.D

Asunto: Intervención de GIDCA en calidad de *Amicus Curiae.* Informe de acompañamiento a la Mesa Consultiva, Orden sexta, Sentencia T-052 del 2017.

Respetado señor Magistrado: cordial saludo.

En calidad de Director del *Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales – GIDCA,* adscrito a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, me permito presentar a continuación un recuento de las actividades adelantadas por GIDCA, en relación con el acompañamiento que, en calidad de *amicus curiae,* realizamos durante las sesiones de la Mesa Consultiva adelantadas entre junio y diciembre de la anterior anualidad. Igualmente, este documento presenta una serie de sugerencias y recomendaciones para que sean tenidas en cuenta por las partes, las entidades competentes, quienes participan en calidad de apoyo técnico, los acompañantes y por su despacho; su finalidad es que el trabajo realizado se plasme en acciones concretas, que permitan materializar y garantizar los derechos de cada una de las partes convocadas, de sus representados y del ambiente.

Es preciso indicar que el análisis que a continuación se presenta se fundamenta en la participación que ha tenido el GIDCA en las sesiones de la Mesa Consultiva y en una sesión de la Mesa de Territorio con el Pueblo Barí, todas ellas en el marco de la ejecución del Proyecto de Extensión Solidaria No. 36294 de la Universidad Nacional de Colombia, mediante el cual se obtuvo la financiación necesaria para garantizar nuestra participación autónoma. Este proyecto se ejecutó en el segundo semestre del año 2018 y se encuentra en etapa de cierre.

Con la finalidad de hacer una presentación sucinta, se ha dividido el presente documento en tres partes. La primera, dará cuenta de manera somera de los insumos presentados por GIDCA a los participantes de la

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio 224 Manuel Ancízar, Oficina 1011,
Tels: (+57 1) 316 5000 Ext: 16464 - Ciudad Universitaria
Bogotá, D. C., Colombia
Correo: gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

Mesa Consultiva y que se espera, igualmente, se constituyan en elementos de apoyo a la labor del Tribunal. En segundo lugar, se presentará de forma sistémica la percepción de GIDCA, con relación a cada una de las órdenes de la sentencia y se harán las observaciones que se consideren pertinentes. Finalmente, se presentará un balance en relación con los avances, retos y limitaciones que se observan para el cumplimiento del fallo.

1. Insumos presentados por el GIDCA a la Mesa Consultiva

GIDCA asistió como acompañante, por primera vez, a la sesión convocada para el mes de julio 2018, allí se realizó un trabajo de observación en relación con la dinámica de la Mesa y se realizaron acercamientos con los representantes de la Comunidades del Pueblo Indígena Barí y, Campesinas del Catatumbo, representadas por ASCAMCAT, también con el Ministerio de Agricultura quien preside y lidera la Mesa, con la ONIC y ANZORC, en calidad de apoyo técnico de las partes, con la Defensoría del Pueblo y la ONU en calidad de acompañantes, este trabajo buscaba identificar los escenarios en los que la Mesa requería apoyo para avanzar en la consecución de sus objetivos.

Allí fue evidente la necesidad de iniciar un proceso de generación de confianza entre las partes, la cual fue socavada, principalmente, por hechos externos a la Mesa, aun cuando los mismos no le son del todo ajenos. Principalmente, la situación en Saphadana y la firma de acuerdos iniciales posteriormente ignotos por el Pueblo Barí, en tanto sintió vulnerada su buena fe, lo que a su vez generó incomodidad y desconfianza entre la comunidad campesina. Todo ello desembocó en un desarrollo complejo de la Mesa, pues las primeras sesiones se centraron en la discusión sobre las pretensiones territoriales, lo que aunado a las tensiones que se presentaban en el territorio, muchas de ellas ocasionadas por la presencia de actores armados, llevó a que sólo hasta la quinta sesión las partes acordaran concentrarse en discutir medidas de desarrollo alternativo en los territorios de traslape.

Es así como para GIDCA fue clara la necesidad de desempeñar un papel de facilitador del diálogo entre las partes, lo que posteriormente permitió, junto con otros aportes de los participantes, dar continuidad de las sesiones de la Mesa.

De esta forma, el primer insumo presentado por el grupo, para superar estos obstáculos y facilitar el hecho que las partes centraran su trabajo

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

en la formulación de "medidas de desarrollo alternativo", conforme lo proveído por la orden sexta de la sentencia, fue el *Boletín No. 1*, en el cual se buscaba recordar a las partes la finalidad de la Mesa, sus objetivos y alcances. En este se propuso una estrategia para avanzar en las discusiones y se planteó una alternativa al concepto de desarrollo, en tanto que el concepto de "medidas de desarrollo alternativo" no había sido trabajado por las partes y la definición de la ONU resultaba limitada para el escenario discutido en la Mesa. Este Boletín fue acompañado por un documento teórico denominado *Documento de Acompañamiento No. 1* con el cual se buscaba que las partes profundizaran en los conceptos expuestos.

Una vez trabajado por las partes el primer insumo, fue posible seguir avanzando en la construcción de nuevos instrumentos, por lo que se presentó a las partes el *Boletín No. 2* cuya finalidad fue definir unas actividades concretas para la metodología presentada en el Boletín No. 1. Igualmente, GIDCA, con fundamento en los *Planes de Vida del Pueblo Barí, de los Resguardos Motilón Barí y Catalaura*, así como desde el *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo*, en adelante ZRC-C, identificó seis ejes temáticos, con los cuales se buscó dar una estructura y una sistematicidad a las discusiones.

De este documento, las comunidades acogieron dos ejes como transversales, es decir que impactaban la totalidad de las medidas que fueran discutidas o pre-acordadas en la Mesa y que, posteriormente, serían socializadas o aprobadas con cada una de las Partes, en un ejercicio de protocolización que está pendiente de realizarse.

El primero de ellos es el Eje Territorial. Fue claro durante el transcurso de las sesiones de la Mesa que, siendo conocidas las pretensiones territoriales de las Partes, allí no iban a ser definidas; por lo tanto, era necesario determinar en qué lugar o lugares se implementarían las medidas. Es así como conceptualmente se definieron como Zonas de Traslape, los espacios del territorio en el que concurren pretensiones de ambas partes. La delimitación geográfica de estas zonas de traslape fue realizada por la Agencia Nacional de Tierras a partir de la sistematización de las pretensiones territoriales de cada comunidad. Las Partes, en el *Documento No. 1 de Medidas*, incorporaron el mapa correspondiente denominado *Área de determinación de pretensiones territoriales e identificación de zonas de traslape*.

El segundo eje acogido por las partes como transversal fue el Eje Temporal. En él se hizo un llamado a ambas colectividades para que tuvieran

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

en cuenta el principio de realidad, en tanto que las pretensiones territoriales no serían resueltas de forma inmediata por lo que se hace necesario prever la forma de hacerlas efectivas de manera integral, tanto en las tipologías como en el corto, mediano y largo plazo.

Por lo anterior, las partes en el *Documento No. 1 de Medidas*, manifestaron que se entenderá por temporalidad la implementación de estas medidas de manera transitoria y hasta tanto culminen los procesos de definición de las pretensiones territoriales; es decir, serán aplicables hasta el momento en el que se materialicen los procesos de ampliación, delimitación y saneamiento de los Resguardos Motilón Barí y Catalaura; así como la constitución y formalización de la Zona de Reserva Campesina. Adicionalmente, GIDCA presentó a las Partes los Ejes: (3) Ambiental, (4) Económico, (5) Participación y (6) Cultura, Salud y Educación.

De conformidad con el análisis realizado por GIDCA, cada Eje fue desarrollado de forma tal que permitiera identificar medidas previamente concebidas por cada Parte y a partir de allí fue posible identificar elementos comunes para ambas comunidades; un ejemplo de ello es la protección de las cuencas, que se encontraba tanto en los documentos del Pueblo Barí como en los de las Comunidad Campesinas. De esta forma se fueron encontrando múltiples elementos coincidentes, aspecto que facilitó el consenso entre las partes. Claramente, no todos los aspectos estaban llamados a ser acordados por lo que para facilitar el avance en los que no había acuerdo se excluyeron temporalmente de la discusión.

Como parte de los avances, GIDCA presentó el *Boletín No. 3* que contenía las medidas correspondientes a los Ejes Económico, junto con el Social y Cultural. El primero de ellos fue objeto de reformulación en el marco de las sesiones de la Mesa. Finalmente, se presentó el *Boletín No. 4* que contenía las medidas en los ámbitos Social y Cultural. Es preciso indicar que para la presentación de estas medidas se realizó un trabajo previo por parte de GIDCA, respondiendo a la invitación del Pueblo Barí para que los acompañáramos en la Mesa de Territorio, considerando que el componente cultural es particularmente amplio en los Planes de Vida, por lo que requería un análisis más detallado.

Debemos indicar que el trabajo de GIDCA se realizó en diversas instancias; es decir, aparte del aporte teórico y conceptual que todo escenario espera de los integrantes de la Universidad Nacional de Colombia, se buscó de forma constante gestionar las dificultades que se iban presentado en las sesiones de la Mesa. Este ejercicio de facilitación del diálogo permitió la interacción de GIDCA con cada una de las Partes, los acom-

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

pañantes, los apoyos técnicos, las entidades administrativas y de control, entre otros. De tal forma que se apoyó a cada participante en relación con los impactos o efectos que probablemente tendrían ciertas medidas y, se solucionaron, en la medida de lo posible, las dudas que surgían en relación con temas jurídico-ambientales o de derechos colectivos, entre otros.

Los documentos previamente mencionados fueron entregados por GIDCA a las Partes, en cada una de las sesiones y serán entregados nuevamente al Tribunal, para lo pertinente, al final de esta intervención.

2. Estado de las acciones relacionadas con el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-052 del 2017

Para contextualizar el estado de las acciones conducentes a determinar si se están cumpliendo o no las órdenes contenidas en el fallo, es preciso recodar los fundamentos de la Corte para emitirlos.

En primera instancia tenemos que, para los magistrados, la resolución del caso requería un riguroso ejercicio de ponderación constitucional, en tanto la protección de los derechos invocados por el Pueblo Barí, sin considerar otros factores, pondría en riesgo, a su vez, los derechos de las comunidades campesinas asentadas en la región, que también son sujetos de especial protección constitucional, conforme a lo previsto en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Es decir, en este caso particular, una decisión favorable al pueblo indígena accionante, conforme a lo pedido, podría implicar la imposibilidad de constituir la ZRC del Catatumbio, siendo adversa a la población campesina de la misma región, que es también objeto de protección constitucional. (Corte Constitucional (2017), pág. 38).

Por lo anterior, la Corte Constitucional encontró necesario precisar los fundamentos de la protección constitucional de las comunidades indígenas y campesinas. Respecto a las primeras, según lo previsto en la Constitución, la jurisprudencia y los tratados internacionales, requieren acciones afirmativas, que se concretan a través de un trato preferente hacia las personas o grupos históricamente marginados, con el propósito de permitir que estos transiten hacia la denominada igualdad material, es decir, que puedan acceder en igualdad de condiciones a los derechos o prerrogativas que históricamente les han sido negadas o desconocidas; tanto de manera individual a cada sujeto como a las comunidades o pueblos como sujetos colectivos.

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

Respecto de las comunidades campesinas, manifestó la Corte, que las garantías constitucionales parten de los derechos de acceso a la propiedad de la tierra, la producción de alimentos y la disponibilidad de créditos para el financiamiento de las actividades de los habitantes del campo (C.P. art. 64, 65y 66), entendiendo además que en países como el nuestro son comunidades altamente vulnerables, lo que conlleva a que, también para ellos, sea necesaria la aplicación de acciones afirmativas que les permitan superar las condiciones desfavorables a las que se ven abocados, generando para ellos desarrollo y evitando su desplazamiento masivo a la ciudad.

a. Decisión de la Corte Constitucional: un contenido novedoso

En la Sentencia T-052 del 2017, la Corte innova en su jurisprudencia cuando se refiere a la necesidad de ponderar intereses, sustentando su posición en la necesidad de considerar que, aun cuando los derechos de los pueblos indígenas tienen un carácter fundamental, su protección no debe desconocer los derechos fundamentales de las comunidades campesinas[1].

A partir de esta sentencia se reconoce que los derechos de los pueblos indígenas, si bien son prevalentes en el ordenamiento jurídico, no son absolutos cuando se puede afectar a otras colectividades, en este caso las campesinas; por ello, su protección en casos como el analizado exige un ejercicio de ponderación y armonización que permita conducir a los mayores niveles de protección posibles para cada una de las partes.

Como parte de ese proceso de ponderación de principios, que tiene como finalidad buscar salidas negociadas a pretensiones territoriales presuntamente contrapuestas, la Sala destacó el deber de evitar posturas adversariales entre las Partes, conminando a aplicar un enfoque diferencial tanto en favor del Pueblo Barí como del Campesinado del lugar. Precisó además el juez de instancia, que se deben propiciar escenarios de

[1] La Corte Constitucional previamente, estudiando las condiciones de acceso a la tierra, ha resaltado la importancia de garantizar los derechos de los pueblos indígenas al territorio y a la consulta previa, dando prevalencia a estos sobre los de las comunidades campesinas. Ejemplo de ello es la Sentencia C-180 del 2005, en la que justificó un trato diferenciado a comunidades indígenas y campesinas en el monto de subsidio para la adjudicación de baldíos y la Sentencia C-371 del 2014, en donde la Corte, estudiando la constitucionalidad de la figura de las Zonas de Reserva Campesina, por violación a la consulta previa, al no estar consagrada su realización en el trámite de constitución, condicionando su existencia o constitución a la realización de consultas previas toda vez que podían verse afectadas comunidades étnicas.

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

diálogo y concertación, que de manera pacífica y autónoma permitan salidas negociadas al conflicto, y que además permitan pensar en estrategias intermedias, que conduzcan a la protección integral de los derechos de ambas comunidades.

Igualmente, consideró que el tiempo requerido por las autoridades agrarias para tomar decisiones definitivas en relación con las pretensiones territoriales de las partes, requería de esfuerzos de concertación paralelos, de tal manera que ellas mismas avanzaran, desde la adecuada comprensión de los intereses y derechos de ambas, en la búsqueda y logro de fórmulas de armonización, que en este caso, y en otros que en el futuro puedan presentarse, sirvan a las autoridades para la mejor y más pronta resolución de este tipo de conflictos.

En este escenario, la Corte consideró necesaria la creación de la Mesa Consultiva, integrada, como se indicó al inicio de este documento, con la finalidad de avanzar en la concertación de fórmulas de desarrollo alternativo para los territorios en los que conviven indígenas y campesinos, con miras a la efectiva y armónica protección de los intereses de ambas comunidades.

b. Observaciones y acciones relacionadas con el cumplimiento de las Órdenes tercera, cuarta, quinta y sexta de la Corte.

A continuación, se expondrán cada una de las órdenes de la sentencia que son objeto de seguimiento, junto con algunas observaciones que consideramos se deben tener en cuenta para determinar si se está incumpliendo o no, de manera deliberada, con cada una de ellas.

Igualmente, en relación con las actividades adelantadas por las entidades administrativas para dar cumplimiento al fallo, es preciso indicar que la información presentada se extrae de las exposiciones que han realizado las entidades en las sesiones de la Mesa y, en ningún caso, deben considerarse como un registro exhaustivo de las mismas. Varios de estos procesos se realizaban de forma simultánea a la Mesa o de manera exclusiva con una de las partes, por lo cual es probable que los avances o retrocesos no se encuentren aquí registrados.

A continuación, en una tabla, se presentan, a manera de síntesis, las principales actividades desarrolladas en la Mesa, respecto de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, así como algunas observaciones presentadas por GIDCA, respecto del proceso, que, en cualquier caso,

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

pueden ayudar a dinamizar la dinámica de la Mesa y el cumplimiento de lo ordenado por la Sentencia para resolver las expectativas y derechos de las Partes concernidas en este proceso.

Tabla 1. ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN LA MESA, RESPECTO DE LAS ORDENES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ORDEN	OBSERVACIÓN	ACTIVIDADES
TERCERO.- ORDENAR al INCODER, a la Agencia Nacional de Tierras y/o a las demás entidades que la hubieren sustituido en su función, emprender en forma inmediata la totalidad de las acciones necesarias para la pronta resolución de las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura-La Gabarra que a la fecha se encuentran pendientes de decisión, actuación que deberá culminar con una decisión de fondo respecto de tales solicitudes, en el término máximo de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta sentencia.	Respecto a la posibilidad de concretar esta orden, es necesario tener en cuenta que los procesos descritos para la materialización del derecho al territorio en lo que tiene que ver con la salvaguarda jurídica del derecho a la propiedad colectiva conocidos como ampliación delimitación y saneamiento, son actos diversos que conllevan procesos y tiempos de ejecución distintos. El proceso de ampliación debe tener en cuenta las pretensiones territoriales del pueblo Barí, su historia, los espacios de importancia cultural y, por supuesto, el territorio que requieren para salvaguardar su integridad física. Si bien, la ampliación se consigue con un acto administrativo, este no puede ser un proceso ajeno a la comunidad, debe responder a las necesidades del pueblo Barí y a sus aspiraciones. Por otra parte, la delimitación implica establecer cuáles son los límites geográficos de los resguardos. Aun cuando se podría pensar que es necesario primero resolver las solicitudes de ampliación, para de ahí sí examinar los límites, esta no es una condición necesaria, pues se puede ir avanzando en el proceso de delimitación en lo que tienen que ver con espacios que no son objeto de la solicitud de ampliación. Por último, el saneamiento es el	La Agencia Nacional de Tierras a través de la Unidad de Gestión Territorial ha adelantado acciones tendientes a lograr la delimitación y ampliación de los dos Resguardos. Entre ellas, se destaca la creación de una Mesa de Territorio con el pueblo Barí, mediante la cual se han realizado ejercicios cartográficos que han permitido establecer con claridad cuáles son los límites geográficos de las pretensiones de ampliación de cada uno ellos. Igualmente, se adelantó un censo a las comunidades que habitan el territorio y se han examinado las figuras de protección ambiental que recaen sobre él. Sin embargo, a la fecha se desconoce la existencia de un acto administrativo que resuelva de fondo la solicitud. En cuanto al saneamiento, se han podido verificar, a través de imágenes satelitales, la existencia de cientos de viviendas en el espacio en el que se pretende la ampliación, lo que es un indicio de la presencia de familias campesinas en este territorio. Al respecto no ha habido un pronunciamiento claro sobre la posibilidad de adelantar un censo para examinar la relación jurídica de estas personas con los

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

ORDEN	OBSERVACIÓN	ACTIVIDADES
	proceso que requiere una mayor inversión técnica y presupuestal, pues debe garantizarse la propiedad real del territorio, sin desconocer los derechos adquiridos por poseedores, ocupantes o propietarios, sobre todo si son campesinos. Dada la envergadura de tal empresa, cualquier decisión que se adopte en el término establecido por la sentencia en relación con la solitud de ampliación y delimitación, tomará más tiempo en la etapa de saneamiento, pues son procesos complejos que requieren grandes esfuerzos institucionales. Por ello, mientras estos procesos de saneamiento se logran materializar, deben preverse medidas para salvaguardar los derechos tanto del Pueblo Barí como de las comunidades campesinas quienes, como sujetos de especial protección constitucional, no pueden quedar a la deriva. Dichas medidas pueden ser producto de procesos de diálogo y concertación, tal como lo prevé la orden sexta.	predios y sus condiciones actuales en materia de goce efectivo de derechos. Es necesaria una pronta decisión por parte de las autoridades respecto a la solicitud de ampliación, que a la vez precise la extensión de cada uno de los resguardos. Así habrá mayores niveles de certeza sobre las posibilidades de adelantar acciones en el territorio y garantizar en la mayor medida posible los derechos a las comunidades afectadas.
CUARTO.- AUTORIZAR el adelantamiento de las acciones preparatorias necesarias para la toma de una decisión en torno a la solicitud de constitución de una zona de reserva campesina presentada por ASCAMCAT ante el INCODER que a la fecha se encuentren pendientes de realización, con la advertencia de que no podrá procederse a resolver de fondo al respecto, hasta tanto no concluya de manera definitiva la actua-	Al igual que con el Pueblo Barí, con ASCAMCAT ha sido posible establecer cuáles son las pretensiones territoriales para la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo – ZRCC, por lo que es posible verificar con claridad cuál es el área de traslape. En el marco del proceso, ASCAMCAT ha solicitado que se adelanten las gestiones para la constitución de la ZRCC, a través de polígonos. Por lo tanto, es viable que se vayan adelantando procesos tendientes a lograr la constitución de la ZRCC sobre los polígonos sobre los que no hay disputa territorial ni afectaciones a los derechos del Pueblo Barí, tal y como lo ha manifestado ASCAM-	Respecto al cumplimiento de esta orden ha sido limitado el trabajo realizado por la Agencia Nacional de Tierras, toda vez que no hay claridad sobre las limitaciones que impiden avanzar en la constitución de la ZRCC, al menos en el polígono tercero. Por último, también es objeto de preocupación la falta de respuesta, por parte de las entidades responsables, para garantizar un adecuado proceso de socialización con las comunidades representadas por ASCAMCAT, en lo que tiene que ver con la Mesa Consultiva, los preacuerdos, avances, expectativas o actuaciones de las entidades

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

ORDEN	OBSERVACIÓN	ACTIVIDADES
ción sobre ampliación, saneamiento y delimitación de resguardos actualmente pendiente, y, dependiendo de sus resultados, después de agotarse debidamente el trámite de consulta previa, en caso de que éste se hubiere determinado como necesario.	CAT. En principio, sobre el polígono tres no existen pretensiones territoriales por parte del Pueblo Barí, de acuerdo con lo manifestado por sus delegados cuando se presentó el mapa contentivo de las áreas de traslape. De confirmarse este supuesto, es posible dar continuidad al proceso de constitución parcial de la ZRCC en esa zona.	gubernamentales, con miras a la constitución de la ZRCC y al cumplimiento de las órdenes de la Corte. Es imperioso destinar recursos para la realización de socialización, toda vez que la falta de diálogo sobre la existencia del proceso judicial y lo que se discute en la Mesa Consultiva pone en riesgo la participación, la integridad física y la vida de los líderes campesinos que pertenecen a ASCAMCAT, principalmente de quienes actúan como delegados en la Mesa.
QUINTO.- ORDENAR al INCODER, a la Agencia Nacional de Tierras y/o a las demás entidades que la hubieren sustituido en su función, y el Ministerio del Interior, en lo de su competencia, que en caso de que al concluir el trámite de saneamiento de los resguardos de la comunidad Barí actualmente pendientes, se determine la necesidad de adelantar un proceso de consulta previa respecto de la solicitud de constitución de la ZRC del Catatumbo, realicen ese trámite en el término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que tal necesidad hubiere sido esclarecida, y en su desarrollo se tengan en cuenta los criterios	El proceso de saneamiento de los Resguardos del Pueblo Barí requiere de un trabajo focalizado, toda vez que las áreas que se deben sanear están plenamente identificadas. Uno de los principales obstáculos es el alto costo económico que debe asumirse para adelantar el proceso. Es preciso que la Agencia Nacional de Tierras elabore un estudio preliminar de los costos actuales que implicaría realizar el saneamiento y determinar un plazo estimado de ejecución del proceso. Solo así será posible determinar la necesidad de realizar la Consulta Previa para la constitución de las ZRCC.	El retraso en el cumplimiento de las órdenes anteriores ha hecho imposible examinar si es necesario realizar proceso de Consulta Previa. El único espacio en el que es posible considerar que no es necesario hacerla, por ahora, es en el polígono tres, no obstante, se desconoce el estado del trámite de certificación con el Ministerio del Interior.

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

ORDEN	OBSERVACIÓN	ACTIVIDADES
jurisprudenciales refrendados y precisados por esta providencia.		
SEXTO.- ORDENAR la creación de una Mesa Consultiva entre la comunidad indígena Barí y ASCAMCAT, con el acompañamiento de la ONIC y ANZORC, así como del Ministerio de Agricultura, entidad que la coordinará, presidirá y liderará su trabajo, la cual deberá reunirse dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, y formular, dentro del mes subsiguiente, medidas de desarrollo alternativo para los territorios que simultáneamente ocupan pueblos indígenas y comunidades campesinas, las cuales se presentarán, dentro del mismo plazo, a la Agencia Nacional de Tierras, o a la entidad que para el momento resulte competente, sin perjuicio de que dicha Mesa Consultiva pueda proseguir su trabajo y presentar en el futuro propuestas adicionales sobre los mismos temas, todo ello de conformidad con lo explicado en el punto 12 de la parte motiva de esta providencia.	Respecto a la concreción de esta orden, es importante destacar cuatro aspectos. En primer lugar, la Sentencia no establece el significado del concepto "medidas de desarrollo alternativo", por lo que, como lo estableció el Tribunal en el proceso de seguimiento mediante el Auto del 3 de noviembre del 2017, definir qué son esas medidas es una tarea de la Mesa Consultiva. En segundo lugar, la sentencia delimita el objeto de la Mesa, a la discusión sobre las medidas de desarrollo alternativo. Por lo tanto, la Mesa es un escenario diferente y simultáneo al trabajo institucional que se realiza para la ejecución de las órdenes anteriores. En tercer lugar, las medidas se concentran en territorios que simultáneamente ocupan comunidades indígenas y comunidades campesinas, lo que no necesariamente se limita al área en la cual se traslapan las pretensiones territoriales de las Partes. Si bien este puede ser un punto de partida, es claro que la orden trasciende el conflicto en cuanto a propiedad de la tierra y busca lograr concertadamente salida a otros conflictos que se presentan en el territorio entre campesinos e indígenas. Por último, la Sentencia establece la posibilidad de que la Mesa Consultiva pueda seguir con su trabajo una vez trascurrido el tiempo fijado para sesionar, lo que indica que este proceso de concertación es de largo plazo y	La Mesa Consultiva se viene desarrollando de manera intermitente desde el mes de agosto de 2017. Si bien desde un inicio se tenía prevista la realización de 12 sesiones, una por mes, a la fecha solo se han adelantado 8, como consecuencia de diferentes razones, entre ellas, la situación de orden público que se presentó en el primer semestre del año 2018, así como la falta de gestión institucional oportuna para su desarrollo. El desarrollo de la Mesa ha sido un asunto complejo, por lo que sólo hasta la quinta sesión las partes acordaron concentrarse en discutir medidas de desarrollo alternativo en territorios de traslape. En las siguientes sesiones se definieron los temas que podían ser objeto de discusión y, a la fecha, se han construidos dos documentos que se refieren de manera concreta a las medidas de desarrollo alternativo.

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

ORDEN	OBSERVACIÓN	ACTIVIDADES
	que las partes tienen amplia autonomía para definir los alcances de la Mesa, inclusive si desean que esta continúe.	

c. Avances de la Mesa Consultiva

La Mesa Consultiva se ha construido en un espacio de reconocimiento propio y del otro en el territorio. A través de ella, tanto los campesinos representados por ASCAMCAT como el Pueblo Indígena Barí, han podido conocer y fortalecer sus aspiraciones en diferentes ámbitos, para de esta forma darle más realismo a lo que tienen consignado en los Planes de Vida Barí y en el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRCC. Igualmente, han reconocido las aspiraciones del otro y su forma de comprender el territorio, así como sus mecanismos de consulta interna y sus principales aspiraciones, observando que existen intereses compartidos en diferentes ámbitos.

A la fecha, las partes han acordado medidas para la protección del territorio en lo que tiene que ver con el ámbito ambiental (en aspectos ecosistémicos como culturales básicos), sanitario y educativo, en las cuales confluyen intereses de cada una de sus visiones.

La Mesa Consultiva es un espacio valioso para la solución de tensiones territoriales, que va más allá de pretensiones jurídicas relacionadas con la propiedad, pues abre espacios a discusiones sobre cómo gestionar los conflictos que se presentan cotidianamente en el territorio y las necesidades de los diferentes actores.

d. Limitaciones de la Mesa Consultiva

En lo que tiene que ver con las limitaciones, la principal de ellas es la falta de constancia y el incumplimiento por parte de las autoridades, quienes han retrasado el desarrollo de la Mesa y no han garantizado el desarrollo efectivo de todas las sesiones.

De ello da cuenta la insuficiente intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que ha presentado documentos de manera tardía, que además son pedagógicamente inadecuados para discutir en el corto espacio de sesión de la Mesa. Por esta razón, a la fecha no exis-

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

te un documento institucional oficial, debidamente socializado con las partes, que propenda por la materialización de las medidas concertadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que la Mesa no ha podido desarrollar cabalmente su labor y, por lo tanto, no se podría hablar de una completa ejecución de la orden. Esto es más evidente si se tiene en cuenta que hay ejes pendientes por concertar, como son las medidas de desarrollo alternativo en los ámbitos cultural y económico.

Aunque claramente existe un problema mayor, el cual tiene que ver con que a la fecha no se han concertado mecanismos de seguimiento, evaluación y control que garanticen a las Partes que las discusiones y concertaciones que se han construido no sean puramente formales, sino que van a poder ejecutarse. En la última sesión en diciembre de 2018 en la que participó GIDCA, existía el compromiso por parte del MADR de presentar un Plan de Acción con las medidas contenidas en el Documento No. 1 concertado por las partes; no obstante, tal entrega no se realizó con la antelación requerida para ser estudiado por los participantes.

Dado el carácter amplio de las medidas de desarrollo y que tienen vocación de materializarse, otra limitación de la Mesa es que no se han vinculado las entidades territoriales correspondientes responsables de la ejecución de estas medidas. Dado el carácter transdisciplinar e interinstitucional de las medidas, es necesario que se integren todos los responsables o al menos que exista una efectiva coordinación institucional que garantice un juicioso análisis de viabilidad y la formulación de mecanismos para su concreción. Convocar a estos participantes será posible cuando el MADR formule en el plan de acción los responsables de cada medida, en los ámbitos nacional, departamental, municipal y local. Este proceso de articulación debe garantizar la ejecución de las actividades necesarias para la materialización de los derechos de cada comunidad, evitando convertirse en comités de reuniones sin capacidad de gestión o decisión.

Por último, es importante mencionar que el Ministerio de Hacienda no ha expresado con claridad cómo ha ofrecido asesoría técnica y presupuestal a las entidades, salvo en un caso que no es representativo, a nuestro juicio, para el proceso. A pesar de que ha hecho presencia en la Mesa Consultiva y expuso cómo funciona el presupuesto nacional, aún no hay claridad sobre cómo ha asesorado a la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Agricultura para lograr la materialización de las aspiraciones territoriales y de las medidas de desarrollo alternativo; no ha presentado propuesta alguna en relación con las formas en las que las entidades

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

responsables, pueden de manera armónica gestionar la asignación de presupuesto en las próximas vigencias fiscales para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte.

e. Mecanismos de control y seguimiento: necesidad de un espacio local de concertación permanente

Como se mencionó previamente, es necesario dar continuidad a los procesos que se están llevando a cabo en la Mesa Consultiva, al menos de dos formas; la primera, mediante la ampliación del plazo fijado inicialmente para las sesiones de la Mesa, por lo menos hasta que se cumplan las doce (12) sesiones previstas inicialmente, con lo cual sería posible agotar la totalidad de los Ejes de concertación previstos e iniciar el estudio y concertación de los documentos que el MADR se comprometió a presentar.

Se sugiere, igualmente, la conformación de otro mecanismo, concertado por las partes, mediante el cual se haga seguimiento a la implementación de las medidas y que al mismo tiempo se constituya en un espacio propio de concertación y diálogo sobre los principales conflictos que se presentan entre las Partes al interior del territorio.

Claramente, las tensiones que dieron lugar al conflicto jurídico que pretender gestionarse, en parte, mediante la Sentencia objeto de seguimiento, han surgido principalmente por la falta de atención estatal, en procesos permanentes de negación de derechos de larga duración, los cuales no se solucionan simplemente con decisiones judiciales o administrativas de corto plazo sino que, por el contrario, requieren de procesos de diálogo extensos, donde se conozca al otro y se construya la memoria colectiva del territorio compartido. Por ello, para una garantía efectiva de los derechos de las comunidades es necesaria la existencia de un espacio local de concertación permanente que lleve a que todo el proceso que se ha surtido hasta ahora, se materialice en el territorio.

f. Un balance general de las actividades (recomendaciones)

Reconociendo los avances y las limitaciones estructurales y específicas del proceso de la Mesa Consultiva, el papel, la capacidad y la memoria

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

institucional estatal, así como la gestión de los acompañantes, GIDCA se permite presentar algunas recomendaciones iniciales para cumplir con lo ordenado por la Corte, respecto de apoyar la garantía de protección efectiva de los derechos del Pueblo Barí y las Comunidades campesinas del Catatumbo.

1) En el marco del seguimiento a las órdenes de la Sentencia, ha sido posible observar, en las últimas sesiones, una clara voluntad institucional para el cumplimiento; sin embargo, las acciones tendientes para lograrlo aún son insuficientes. Se presenta un colosal retraso por parte de la Agencia Nacional de Tierras en lo que tienen que ver con la resolución de las pretensiones territoriales, lo que ha llevado a que, casi dos años después de emitida la Sentencia, las partes continúen en estado de incertidumbre sobre el territorio que consideran les debe ser reconocido.

2) Se considera que no hay razones jurídicas que justifiquen el atraso, de algunas actividades, especialmente en lo que tiene que ver con la constitución de la Zona de Reserva Campesina en el Polígono 3 y el saneamiento de las zonas de Resguardo que se encuentran dentro de las resoluciones que conceden una expectativa legítima al Pueblo Barí. Resolver las justas demandas territoriales de indígenas y campesinos del Catatumbo, contribuye significativamente a resolver los problemas asociados al cambio y caos climático y permite que Colombia cumpla con sus compromisos nacionales e internacionales sobre este tema, ya que el bosque húmedo tropical del Catatumbo contribuye significativamente a la protección ambiental colombiana, latinoamericana y global[2].

---

[2] Según el estudio de Frechette, Alain y Ginsburg, Chloe (2018) *Una referencia global de almacenamiento de carbono en territorios colectivos. Contribuciones de las Comunidades Indígenas y Locales a la Mitigación del Cambio Climático.* La Iniciativa para los Derechos y Recursos, septiembre de 2018, *https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2018/09/Una-referencia-global_RRI_sept-2018.pdf,* dentro de sus principales hallazgos encontró que:

1) **"Pueblos Indígenas y comunidades locales manejan al menos el 17 por ciento, o 293,061 millones de toneladas métricas (Mt) del carbono total almacenado en las tierras forestales de los países evaluados** — una estimación global que es 5 veces mayor que la mostrada en un análisis previo de carbono forestal tropical,2 equivalente a 33 veces las emisiones de energía global de 2017.3
2) **Veintidós por ciento (217,991 MtC) del carbono forestal encontrado en los 52 países tropicales y subtropicales4 en este análisis es administrado por las comunidades, y un tercio de este (72,079 MtC) se encuentra en áreas donde los Pueblos Indígenas y las comunidades locales carecen de reconocimiento de sus derechos de tenencia** — poniéndoles en riesgo a ellos, sus tierras y el carbono allí almacenado.

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

3) En cuanto a lo que tienen que ver con el saneamiento del Resguardo, no se evidencia ningún tipo de acción tendiente a establecer i) el número de campesinos que está actualmente en la zona, ii) la condición jurídica en la que se encuentran, iii) si deben ser objeto de compensación para adelantar el proceso y, iv) la presunta afectación de sus derechos con la eventual ampliación de éste.

4) La falta de certeza, mencionada previamente, ha llevado a que aún no se tenga claridad sobre la necesidad de realizar consulta previa en algunas zonas del territorio, lo que permitiría avanzar, al menos de forma parcial, en el cumplimiento de las órdenes.

5) La Mesa Consultiva se ha constituido en un espacio de reconocimiento propio y del otro, que contribuye a superar las tensiones territoriales que superan el ámbito de la propiedad. Por lo que se invita a las partes para que continúen trabajando de manera propositiva en la gestión de los conflictos territoriales.

6) Es necesario prolongar lo positivo de la Mesa a través de uno o varios mecanismos de concertación permanente en el territorio, que permita superar las tensiones que se han construido con el paso de los años de manera dialogada y pacífica, que a la vez contribuya a la materialización de las medidas propuestas en el marco de la Mesa Consultiva.

7) Varias de las medidas, especialmente, algunas del componente ambiental, en particular el uso y manejo de los ecosistemas, so-

---

3) **El carbono orgánico del suelo representa casi el 65 por ciento (113,218 Mt) y casi el 90 por ciento (105,606 Mt) del carbono forestal total administrado por las comunidades en los países con bosques tropicales y no tropicales**, respectivamente. Al proteger sus bosques y tierras, las comunidades no solo mantienen el carbono almacenado en los árboles (por encima y por debajo del suelo), sino también protegen vastos reservorios de carbono que, de otro modo, serían liberados a la atmósfera si los bosques superpuestos fueran destruidos.

4) **El almacenamiento de carbono en territorios colectivos es mucho mayor y más extenso de lo que se puede evaluar a través de los datos disponibles.** Esta evaluación sigue siendo una subestimación del carbono almacenado en los bosques colectivos en todo el mundo. Se desconoce la extensión total de los bosques y otras tierras en posesión de las comunidades indígenas y locales, y en particular aquellos en los que las comunidades aún no han logrado el reconocimiento legal de sus derechos, y aún no se cuenta con datos espacialmente explícitos sobre estas áreas".

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

lamente requieren de organización y voluntad de las comunidades para ejecutarlas, por lo que se espera que empiecen a caminar el sendero de la solidaridad en el territorio, como propósito para protegerlo y que no dependan exclusivamente del impulso institucional para ejecutarlas.

8) Es necesario brindar garantías para la socialización del proceso y de lo acordado en la Mesa Consultiva con ambas Partes, especialmente para las representadas por ASCAMCAT, toda vez que la integridad física y la vida de sus delegados está en peligro por el desconocimiento de lo acordado por parte de la comunidad, tal y como lo manifestaron directamente en las últimas sesiones de la Mesa.

9) La Mesa Consultiva aún no ha culminado sus labores, toda vez que aún falta convenir las medidas en los ámbitos económico y cultural, junto con la concertación de un mecanismo de seguimiento y control de las medidas planteadas.

10) Hace falta un mayor compromiso por parte de la institucionalidad para garantizar el correcto funcionamiento de la Mesa, por lo que considerando las múltiples circunstancias que impidieron su realización como estaba prevista inicialmente, se sugiere ampliar el plazo de sus sesiones, siempre que se den todas las garantías por parte del MADR para su realización.

11) Se requiere que los actores institucionales implementen mecanismos pedagógicos, ágiles, de fácil lectura y compresión que les permitan socializar las estrategias previstas para la materialización de los derechos de todos los ciudadanos que se verán impactados por el desarrollo de las medidas propuestas por las partes. Los documentos presentados a la Mesa carecen de la calidad y pedagogía que se requiere para un escenario como en el que fuimos partícipes.

12) Finalmente, es preciso indicar que las medidas propuestas por las partes no son nada diferente a formas de materializar los derechos fundamentales de los ciudadanos que integran las comunidades campesinas y del Pueblo Barí, que les permitan una vida en condiciones de dignidad, mediante una presencia

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos

estatal real, no de la mera fuerza pública como única respuesta a los problemas del territorio[3].

En ello, el Buen Vivir del Pueblo Barí y la Vida Digna Campesina se fundamentan en construir, a partir de la diferencia y con respeto, un objetivo común: garantizar la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y propender por las mejores condiciones de vida posible a sus pobladores, a los integrantes de cada comunidad y a quienes hacen parte del territorio. Igualmente, es claro que ambas comunidades propenden por la protección, el cuidado y restauración del territorio, entendiendo de una parte que hace parte de sí mismos y, de otra, que es el escenario natural en el que desarrollan sus proyectos de vida.

Cordialmente,

(original firmado por)
GREGORIO MESA CUADROS
Director
Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales
gmesac@unal.edu.co – gidca_fdbog@unal.edu.co

Anexo: lo anunciado.

[3] Tal como se indicó en el New York Times del 9 de agosto de 2018 por Omaira Bolaños, Directora del programa para América Latina de la Iniciativa para los Derechos y Recursos, en Colombia, *"las raíces de una paz duradera están entrelazadas con la tierra"*.

Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA
Carrera 30 No. 45-03 Edificio Manuel Ancízar, Of. 1012, Ciudad Universitaria
(+57 1) 6040401 - (+57 1) 6044747 EXT: 29260
Bogotá, D. C., Colombia
gidca_fdbog@unal.edu.co

Patrimonio de todos los colombianos