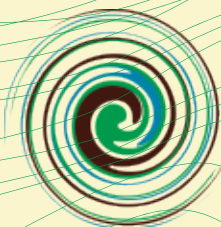


**INFORME:**

**ESTADO DE COSAS  
INCONSTITUCIONAL  
DE LOS DERECHOS  
TERRITORIALES DE LOS  
PUEBLOS INDÍGENAS**

**2019**

*... Defender los territorios es defender la vida...*



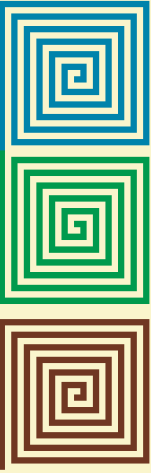
**CNTI**

Comisión Nacional de Territorios Indígenas

*Pueblos y Organizaciones Indígenas*



# EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA INDÍGENA



Secretario Técnico Indígena CNTI  
Coordinadora Área de Investigación  
Coordinadora Área de Comunicaciones  
Área de Análisis & Seguimiento

Área Jurídica

Área Administrativa  
Área de sistemas de información

## **Autoras/es**

**Ricardo Camilo Niño Izquierdo**  
**July Milena Calderón Segura**  
**Nirvana Alejandra Sinti Cardozo**  
**Nicolás Andrés Archila Ardila**  
**Johan Steeven Tribaldos Serrano**  
**Jhenifer Mojica Flórez**  
**Melina Mariño Herrera**  
**Sergio Pulido Jiménez**  
**Miguel Ángel Espitia Alarcón**  
**Yanet Cruz**  
**Briayan Yussef Celedón Quintero**

Ricardo Camilo Niño Izquierdo  
July Milena Calderón Segura  
Jhenifer Mojica Flórez  
Melina Mariño Herrera  
Nicolás Andrés Archila Ardila  
Johan Steeven Tribaldos Serrano

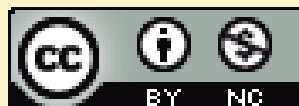
**Diseño** Nirvana Sinti

©Secretaría Técnica Indígena CNTI, 2019

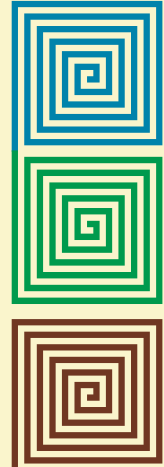
Se autoriza la publicación posterior o la reproducción total o parcial de los artículos, en formato impreso o electrónico, siempre y cuando se cite a la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI como fuente primaria de publicación.

El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva de la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas de Colombia.

Esta no refleja las opiniones de las organizaciones indígenas e instituciones del gobierno que hacen parte la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.



# ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS<sup>1</sup> (2019)



## PRESENTACIÓN

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas han sido objeto de una lucha histórica que las comunidades han librado, resistiendo en sus territorios y exigiendo al Estado el reconocimiento, respeto y garantía de los mismos. Entre los avances más significativos se ha logrado el reconocimiento al derecho de propiedad colectiva sobre los territorios poseídos y ocupados ancestralmente<sup>2</sup>. Sin embargo, hoy estamos ante una crisis generalizada de incumplimiento de este derecho que expone a las comunidades al despojo, destierro y por esa vía al riesgo de extinción física y cultural. La institucionalidad agraria del Estado colombiano no está atendiendo las demandas territoriales indígenas, y dilata en el tiempo la respuesta de manera irrazonable, con interpretaciones lesivas y restrictivas a los derechos de los pueblos y la creación de más y nuevos trámites que obstruyen este derecho.

El desconocimiento del derecho al territorio de los pueblos indígenas implica una agresión a todos sus derechos por la relación estrecha que tiene la vida en sí misma de las comunidades con el territorio, con la *madre tierra*. Negar el reconocimiento del territorio ancestral indígena sin garantizar la seguridad jurídica de sus territorios, mientras se incentivan e impulsan agendas de desarrollo en sus territorios, como la minería, la explotación de hidrocarburos y la construcción de megaobras de infraestructura constituye un riesgo alto de despojo territorial. Esto ocurre a la vez que aumentan los asesinatos, atentados y desplazamientos forzados entre otras graves violaciones de derechos humanos contra miembros de las comunidades, autoridades y miembros de la guardia indígena como consecuencia de la reconfiguración de las dinámicas de violencia política en los territorios indígenas.

En el presente informe desde la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)<sup>3</sup> presentamos un análisis del estado actual de incumplimiento del Estado frente a los derechos territoriales de los pueblos, con el ánimo de alertar a las autoridades públicas, órganos de control, Ministerio Público, organismos internacionales de derechos humanos, comunidad en general y organizaciones indígenas sobre esta situación, de manera que entre todos podamos construir alternativas que brinden mayores garantías a las comunidades. Como lo muestra este informe, estamos ante un Estado de Cosas Inconstitucional-ECI de los derechos territoriales indígenas, ante la necesidad de implementar políticas, reformas normativas, proyectos de inversión y planes de trabajo que superen de manera estructural la negligencia institucional del Estado colombiano en esta materia.

---

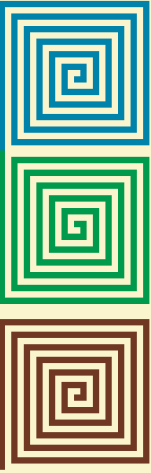
<sup>1</sup> El presente informe fue realizado por la secretaría técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (STI). Para ello se tuvo insumos de diferentes fuentes como los informes propios de la STI, informes del Observatorio de Derechos Territoriales de STI, insumos enviados por Agencia Nacional de Tierras, entre otros. Las opiniones expresadas en el presente informe son aquellas de la Secretaría Técnica Indígena.

<sup>2</sup> Artículo 85 de la Ley 160 de 1994, Decreto 2164 de 1995 recopilado en el Decreto 1071 de 2015.

<sup>3</sup> Creada mediante Decreto 1397 de 1997

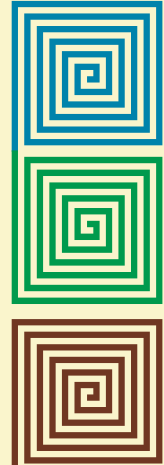


## TABLA DE CONTENIDO



<b>Presentación.....</b>	<b>Pág 2</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>Pág 4</b>
<b>I. Violaciones sistemáticas al derecho de propiedad colectiva por parte del Estado.....</b>	<b>Pág 5</b>
1.1. Negligencia institucional en la atención del rezago histórico de las solicitudes de formalización de títulos de resguardo.....	<b>Pág 5</b>
1.2. IDesprotección de territorios ancestrales.....	<b>Pág 7</b>
1.3. Crisis de los derechos territoriales indígenas: tutela como requisito de acceso.....	<b>Pág 7</b>
1.4. Prácticas y omisiones sistemáticas de la ANT que vulneran derechos.....	<b>Pág 8</b>
i. Interpretaciones regresivas y exigencia de requisitos por fuera de la ley	
ii. Deficiente Gestión Documental.....	<b>Pág 8</b>
iii. Falta de coordinación intra e inter institucional.....	<b>Pág 10</b>
iv. Asignación insuficiente de recursos.....	<b>Pág 10</b>
<b>II. Situación de DDHH.....</b>	<b>Pág 11</b>
<b>III. Incumplimiento de los acuerdos realizados en la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.....</b>	<b>Pág 12</b>
<b>IV. Conclusiones.....</b>	<b>Pág 14</b>

# INTRODUCCIÓN



La Comisión Nacional de Territorios Indígenas- CNTI es un espacio de concertación creado junto con la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas (MPC) por el Decreto 1397 de 1997, en respuesta a las movilizaciones indígenas realizadas en 1996, y constituyen espacios nacionales además de la Comisión de Derechos Humanos creada bajo el Decreto 1396 de 1997 en que dialogan pueblos indígenas y autoridades públicas del Estado colombiano para buscar soluciones compartidas a las problemáticas de derechos territoriales y derechos humanos que aquejan a los pueblos.

La función principal de la CNTI consiste en concertar la forma en que el Gobierno atiende las necesidades territoriales de los pueblos indígenas<sup>4</sup> para avanzar en la garantía del derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas. La delegación indígena que integra este espacio con el apoyo de la Secretaría Técnica Indígena hace seguimiento a la manera como la institucionalidad agraria atiende las demandas territoriales, analiza la información y reportes entregados por el Estado y hace recomendaciones. Además, tiene como función formular políticas públicas en materia territorial.

En desarrollo del seguimiento, investigación, análisis, evaluación y observación participante, la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI debe alertar que, a la fecha, persiste la deuda histórica del Estado colombiano con los pueblos indígenas debido al incumplimiento generalizado de los derechos territoriales que se puede resumir de dos maneras:

- i) Incumplimiento de los acuerdos realizados en el marco del ejercicio de concertación de la CNTI, y

Violaciones sistemáticas al derecho de propiedad colectiva por parte del Estado. El presente análisis se hace con base en la información sobre las solicitudes territoriales históricas realizadas por los pueblos y comunidades indígenas a octubre de 2018 y con los informes suministrados a 30 de octubre de 2019 por parte de la institucionalidad agraria y su objetivo es informar de las situaciones de incumplimiento, encender las alarmas, y hacer un llamado de atención a las instituciones públicas del Estado en pleno para que reaccionen ante esta situación, de manera que la garantía de los territorios de los pueblos indígenas sea una realidad y por esta vía proteger la vida e integridad de las comunidades y sus territorios fuertemente golpeados en la actualidad.

Proteger, respetar y reconocer los derechos territoriales de los pueblos indígenas es la manera idónea de proteger la vida de las comunidades y, respaldar el gobierno y autonomía de las autoridades, comunidades y guardia indígena.

---

<sup>4</sup> A través de los procedimientos de atención de las solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, conversión de reservas a resguardos, y a través del proceso de protección provisional de territorios ancestrales. Así como discutir el presupuesto que se requiere para atender las solicitudes al respecto de las comunidades indígenas.

## I. Violaciones sistemáticas al derecho de propiedad colectiva por parte del Estado

Para el mes de octubre de 2018<sup>5</sup> se habían constituido 768 resguardos indígenas. Sin embargo, se registran cerca de 900 solicitudes adicionales, hecho que demuestra que no todos los pueblos tienen reconocidos ni salvaguardados sus territorios ancestrales, derecho cuyo fundamento es la posesión y ocupación ancestral. Así lo ha reafirmado tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como la Corte Constitucional:

*(...) 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas. (...) (Corte IDH, Xámok Kásek vs. Paraguay)<sup>6</sup>.*

De esta manera, la función de los procesos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, y conversión de reservas a resguardos, así como la protección provisional de territorios indígenas no es “otorgar la propiedad” a las comunidades indígenas, sino garantizar la seguridad jurídica de sus territorios a través de la figura de resguardo con el fin de que no sean dispuestos en el mercado de tierras ni adjudicados y concesionados por parte del Estado, y puedan gozar plenamente de su derecho de propiedad colectiva.

Para ello, no es suficiente con que el Estado haya adoptado los procedimientos mencionados, sino que estos deben ser eficaces porque el reconocimiento meramente abstracto carece de sentido, y debe tener en cuenta el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres indígenas<sup>7</sup>. Esto inclusive entraña para el Estado el deber de reajustar su normatividad y procedimientos internos de manera que se den mayores garantías.

### 1.1. Negligencia institucional en la atención del rezago histórico de las solicitudes de formalización de títulos de resguardo

A pesar de los mandatos constitucionales e internacionales vinculantes del Estado colombiano en la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, a octubre de 2018, existían 932 solicitudes de formalización<sup>8</sup> de resguardos indígenas en trámite, de los cuales:

- 53,76% (501) de las solicitudes son de constitución de resguardos.
- 43,24 % (403) de las solicitudes son de ampliación de resguardos.
- 2,58 % (24) de las solicitudes son de saneamiento de resguardos.
- 4,3 % (4) de las solicitudes no cuentan con información clara.

---

<sup>5</sup> La información está con corte a 31 de octubre de 2018, porque no se ha podido acceder a la información más actualizada.

<sup>6</sup> Sentencia SU 383 de 2013, y Sentencia T-282 de 2011 de la corte constitucional

<sup>7</sup> Sentencia T -153 de 2019 de la Corte Constitucional.

<sup>8</sup> El Gobierno usa principalmente el término de ‘legalización’ desconociendo que el fundamento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es la posesión y ocupación ancestral. Desde las comunidades indígenas se le llama “formalización” puesto que es simplemente el reconocimiento formal que el Estado institucional hace de los territorios para salvaguardar su seguridad jurídica, ya que los territorios existen ancestralmente y pertenecen a los resguardos.

Asimismo, la información suministrada no es certera ni actualizada, en tanto existe un sub-registro que surge por los obstáculos al acceso de los pueblos indígenas al trámite administrativo desarrollado por la ANT, por los déficits en la conservación de la información por parte de la entidad, y por la renuencia a dar información completa de los casos y solicitudes en curso, lo cual imposibilita la identificación del universo total de casos, por lo que el rezago institucional podría ser mayor.

A pesar de la gran cantidad de solicitudes de formalización en rezago, para el Plan de Atención de la Agencia Nacional de Tierras – ANT en el 2019 no se hizo un esfuerzo de apropiación presupuestal adecuada al tamaño de la tarea pendiente, por ende, se mantuvo la inacción del Estado en materia territorial indígena exponiendo los territorios ancestrales a una informalidad facilitadora del despojo de tierras por parte de grupos armados ilegales y terceros.

Después de un recorte de diez mil millones de pesos<sup>9</sup> al proyecto de inversión del 2019 “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”, las metas para la vigencia fueron:

- 30 acuerdos de constitución (sólo el 6% de las solicitudes de titulación presentadas por las comunidades indígenas).
- 6 acuerdos de ampliación (sólo el 1,5% de las solicitudes de ampliación en curso).
- 0 actas de entrega de mejoras para saneamiento.

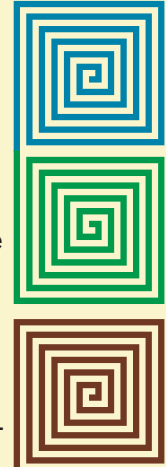
Al ritmo presupuestal, financiero e institucional del 2019, la ANT sólo piensa atender menos del 5% de las solicitudes de titulación de resguardos, y menos del 2% de las solicitudes de ampliación. A este ritmo, le tomaría a la Agencia 21 años atender las 501 solicitudes de titulación en el rezago histórico, y 67 años atender las 403 solicitudes de ampliación pendientes de trámite. Hay que tener en cuenta que, si bien la meta propuesta por la ANT es gestionar 30 solicitudes, no todas están finalizando su trámite ante el Consejo Directivo, lo que implicaría que son más años los que se tardaría en atender las demandas pendientes.

Aunado a las bajas metas en materia territorial indígena se suma la inactividad de la ANT. Para octubre de 2019, sólo había sido expedido un acuerdo de formalización de territorios indígenas por parte del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras; se trata del Acuerdo 96 de 2019 “Por el cual se constituye el Resguardo Indígena Kwe’sx Yu’ Kiwe(...)”, que fue atendido en razón a una acción de tutela e incidente de desacato interpuestos por la comunidad Nasa solicitante. Así, puede evidenciarse que la meta de “30 acuerdos de constitución” será muy probablemente incumplida al finalizar el año.

A este ritmo, partiendo de las metas proyectadas anuales, a la ANT le tomaría cerca de 17 años atender las solicitudes pendientes de titulación, esto sin contar las solicitudes nuevas que se presenten en adelante y el incumplimiento alto de metas.

---

<sup>9</sup> Recorte aplicado en razón a la desfinanciación del presupuesto general de la Nación por parte de la ANT.



## 1.2. Desprotección de territorios ancestrales

En cuanto las solicitudes de protección provisional de territorios ancestrales del Decreto 2333 de 2014, la situación a octubre de 2018<sup>10</sup> era la siguiente:

- Se habían presentado 121 solicitudes de protección de territorios ancestrales, de las cuales:
  - a. En el 46.28 % (56) de las solicitudes se dio apertura al expediente y se emitieron los certificados de apertura de expediente e inicio de proceso.
  - b. El 6.61 % (8) de las solicitudes cuentan con autos de visita, actas de visita, y se encuentran actualmente en la construcción de estudios socioeconómicos.
  - c. 0 resoluciones de protección provisional de territorios ancestrales.

En consecuencia, después de 5 años de expedición del Decreto 2333 de 2014, no se ha expedido ni una sola resolución de protección provisional de territorios ancestrales, y eso que la medida buscaba establecer una medida cautelar urgente de protección de los territorios en riesgo.

## 1.3. Crisis de los derechos territoriales indígenas: tutela como requisito de acceso

El rezago en la atención de las solicitudes de formalización es un problema estructural que supera la temporalidad de los “gobiernos de turno” o de las instituciones agrarias, antes Instituto Colombiano de Reforma Agraria- INCORA, después Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, y hoy Agencia Nacional de Tierras- ANT. Es así que se han encontrado solicitudes que se resuelven en términos incomprensibles de más de 40 años<sup>11</sup>. Situación que no se ha resuelto a través de las acciones de tutela presentadas por las diferentes comunidades, debido a que ha sido insuficiente con que los jueces ordenen la priorización y avance en casos concretos, porque ante la precariedad de la institucionalidad agraria, falta de presupuesto, pérdida de expedientes, cambios constantes de los funcionarios y el alto número de solicitudes, la atención de un caso en concreto por orden judicial genera la exclusión de otro caso.

Así, para poder garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, las comunidades se están viendo obligadas a demandar por vía tutela sus derechos territoriales vulnerados para por esta vía lograr una respuesta por parte del Estado; aun así, más que acciones individuales, se requieren medidas estructurales para que la respuesta a las peticiones de garantías y protección de los territorios ancestrales tenga resolución.

De acuerdo con la información suministrada por la ANT a la Secretaria Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, en el marco de la quinta sesión celebrada en Bogotá el 5 de noviembre de 2019, mediante escrito con número de radicación 20195001034601 suscrito por la Directora de Asuntos Étnicos Encargada de la ANT, se informó que en cuanto a sentencias adoptadas en las que se encuentra vinculada la Agencia están:

---

<sup>10</sup> Mediante solicitudes de información presentada y reiterada a la ANT se ha querido actualizar esta información sin conseguirlo a la fecha.

<sup>11</sup> Tal fue el caso de la comunidad Aiwa Tuparro Nacuanedorro. Caso resguardo Dochama que sigue sin resolver.



30 casos con sentencias de tutela; 2 casos de justicia y paz, 14 sentencias de restitución de tierras (de un total de 17 sentencias que se han proferido en materia indígena), 13 medidas cautelares y, 5 autos interlocutorios en materia de restitución étnica (Decreto 4633 de 2011); y un total de 92 casos amparados por la medida del numeral 5° del artículo 150 del Decreto 4633 de 2011.

Es decir, por orden judicial la ANT está obligada a dar trámite a 156 casos, esto es, casi 4 veces más de lo que tenía previsto atender en materia territorial indígena durante todo el año 2019. Por lo anterior, estamos ante una crisis tan grave de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, que las sentencias judiciales son insuficientes para lograr la protección efectiva.

#### **1.4. Prácticas y omisiones sistemáticas de la ANT que vulneran derechos**

Sumado al rezago institucional estructural, de la revisión de casos que se acompañan desde la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI, se han evidenciado cuatro grandes categorías de prácticas y omisiones sistemáticas institucionales que vulneran los derechos territoriales de los pueblos indígenas: i) Interpretaciones regresivas y exigencia de requisitos por fuera de Ley; ii) Deficiente gestión documental de las solicitudes; iii) falta de coordinación intra e interinstitucional, y iv) Asignación insuficiente de recursos.

A continuación, el listado de situaciones que se presentan dentro de cada una de las categorías enunciadas:

##### **i. Interpretaciones regresivas y exigencia de requisitos por fuera de la ley**

- No implementación efectiva del Decreto 2333 de 2014.
- Falta de claridad en la implementación del Acuerdo de Paz, que ha generado procesos de doble contabilidad en la medida en que las solicitudes ordinarias han sido tratadas como implementación del acuerdo de paz, sin estar adoptado del todo el RESO étnico. Cómo tampoco la institucionalidad no tiene claro el funcionamiento de la subcuenta indígena del fondo de tierras.
- Aplicación del Decreto Ley 902 de 2017, en lugar del Decreto 2164 de 1995 en zonas PDET, cumpliendo metas de ambos proyectos.
- Emisión de Directivas que limitan los derechos territoriales de los pueblos indígenas tales como la Directiva 01 de agosto de 2017.
- No aplicación de los estándares internacionales en la interpretación de las normas que regulan los procedimientos de legalización de resguardos.
- Resistencia a concertar los Planes de Atención.
- No constitución de resguardos en áreas discontinuas.
- No constitución de resguardos de origen colonial y republicano por la ANT alegando la falta de normatividad que aclare la vigencia legal de los títulos.
- Formalización de resguardos por debajo de las pretensiones territoriales de las comunidades.
- Incumplimiento de medidas cautelares ordenadas en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales para pueblos indígenas.

### En el procedimiento:

- No atención de solicitudes de las comunidades indígenas que no se encuentren registradas en el Ministerio del Interior; se niega el acceso a derechos con base en una actuación que no es constitutiva del derecho.
- Exigencia de priorización por parte de la CNTI como requisito de procedibilidad, lo que genera antagonismos entre las comunidades indígenas y los espacios de concertación. Por lo que la entidad lo está incluyendo como un requisito para la activación del procedimiento lo que crea un nuevo obstáculo para las comunidades lo que significa una carga más de hacer incidencia o exigibilidad jurídica. Así para las comunidades que tienen solicitudes antiguas, que están en zonas apartadas y carecen de acompañamiento, esto se constituye barrera para el acceso a sus territorios. Así mismo, contradice lo establecido en el Artículo 2.14.7.3.1. del Decreto 1071, donde se establece que el procedimiento comienza de oficio o a solicitud de la comunidad, organización indígena, Min. Interior u otra entidad, sin priorización.
- No programación de la visita técnica en situaciones de 'orden público alterado' aumentando la vulnerabilidad de las comunidades al no avanzarse en la seguridad jurídica de sus territorios.
- Vencimiento de los Estudios Socioeconómicos, debido a: Vencimiento del censo, frente al cual se exigen cualificaciones (que se realice en formato Sinergia), y se impone término de validez de 5 años, requisitos que no tienen sustento jurídico. Así como el vencimiento del estudio de títulos. Criterios que no tienen fundamento jurídico y que generan la dilatación de los procedimientos, conllevando a la inseguridad jurídica de los territorios.
- Los conceptos de la función social y ecológica de la propiedad se emiten bajo criterios no concertados con los pueblos indígenas, desconociendo su autonomía y autodeterminación, en violación al artículo 85 parágrafo 3 de la Ley 160 de 1994.
- No avance en procesos que no requieren adquisición de predios porque las comunidades los ocupan, o porque los han adquirido con recursos propios, situación en donde el argumento de la "falta de presupuesto" no es válida.
- Incumplimiento de los términos legales de duración de los procedimientos.
- Implementación de etapas no contempladas en los decretos que regulan los procedimientos como el concepto de viabilidad jurídica, mesas técnicas, y preconsejos (instancia informal previa al Consejo Directivo), que se realizan después de que la Subdirección de Asuntos Étnicos realiza el proyecto de acuerdo. Estas etapas no están regladas dentro del procedimiento del Decreto 1071 de 2015, así que constituye una sobrecarga al proceso, una posibilidad mayor de dilación, y una ruptura del debido proceso especial. La competencia de la oficina jurídica general de revisar todos los proyectos de acuerdo que pasen al Consejo Directivo no aplica al caso de procedimientos indígenas, por tratarse estos de un debido proceso especial y diferencial en el que no está concebida esta etapa procesal.
- La presentación del acuerdo al Consejo Directivo depende de la programación de las sesiones del Consejo, no es dentro del término de 1 día como lo establece el Decreto 1071 de 2015.
- El sometimiento a votación de la formalización de resguardos no tiene sustento legal, y genera que la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas esté sujeta a criterios subjetivos y de valoración política y económica y no sobre el cumplimiento de requisitos normativos, como está establecido en la ley.

- Desconocimiento de la diversidad étnica y cultural al no implementar el enfoque étnico diferencial en los procedimientos, lo cual se puede evidenciar en: personal no adecuado y no capacitado para atender a comunidades indígenas; desconocimiento del fundamento del derecho a la propiedad colectiva a los derechos territoriales de los pueblos indígenas que es la posesión y ocupación ancestral; imposición de cargas desproporcionadas a las comunidades para el trámite de sus solicitudes.
- En el procedimiento de protección provisional de territorios ancestrales se establece que la realización de la demarcación del territorio ancestral está "sujeto a la disponibilidad presupuestal", dando a entender que no se le asigna el presupuesto al trámite completo del proceso.

## **ii. Deficiente Gestión Documental**

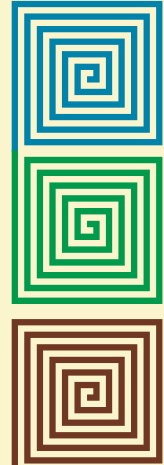
- Pérdida de documentos y expedientes generados por el cambio de institucionalidad agraria, la mala gestión documental.
- Falta de un sistema o herramienta para el seguimiento y trazabilidad de los procesos, lo que genera déficit en la coordinación e información sobre las solicitudes intra e interinstitucionalmente.
- Imposición de cargas documentales extras a las comunidades que deben adjuntar en más de una oportunidad al expediente documentos que la ANT refunde.

## **iii. Falta de coordinación intra e inter institucional**

- Desarticulación entre entidades del Estado involucradas en la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.
- No comunicación de solicitudes o legalizaciones en curso a instancias encargadas de adjudicar tierras o de concesionar títulos para la explotación de recursos naturales, aumentando el riesgo de despojo o vulneración de los territorios ancestrales.
- Desconocimiento de la información sobre solicitudes de territorios indígenas en curso entre oficinas de la Agencia Nacional de Tierras.
- Falta de coordinación para la unificación de información predial.
- Resoluciones sin inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos llevan a que los procesos de formalización del territorio indígena sean ineficaces por el desconocimiento de los terceros o entidades públicas.
- Traslado de la carga de la coordinación intra e inter institucional a la comunidad.
- Concesión para explotación minera y petrolera, o desarrollo de infraestructura en territorios indígenas.
- Adjudicación a terceros de territorios indígenas

## **iv. Asignación insuficiente de recursos**

- Decrecimiento en la asignación anual del presupuesto en violación al principio de no regresividad de los derechos.
- No avance en solicitudes que no requieren presupuesto como en casos en los que se trata de predios baldíos o que fueron adquiridos por parte de la misma comunidad.



Es así como la ralentización, los obstáculos y dilaciones por parte de las instituciones del sector agrario en Colombia en la atención de las solicitudes que buscan la seguridad jurídica de los territorios indígenas redundan en que estos procedimientos sean ineficaces, y en ese sentido, generan un alto riesgo para el despojo y constituyen una violación sistemática a los Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas.

En una proyección presupuestal realizada por la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI, frente a las solicitudes realizadas de formalización y para resolver la totalidad de la demanda existente dentro del rezago, el Estado debería apropiarse 5 billones de pesos; si esta cifra se contrasta con la asignación presupuestal promedio anual dada a la ANT de 34 mil millones de pesos, tendríamos que el Estado colombiano se demoraría 174 años en resolver las solicitudes actuales pendientes de resolución.

## II. Situación de DDHH

Los territorios y las comunidades indígenas son parte de un todo. No se puede separar la existencia e identidad cultural de un pueblo indígena de su territorio, razón por la cual la negación de derechos territoriales o la falta de acceso a procedimientos institucionales que protejan los territorios ancestrales implica una lesión a la comunidad y a la totalidad de sus derechos humanos, civiles, políticos, económicos, culturales y ambientales.

Adicionalmente, se ha visto con preocupación un incremento en el asesinato de miembros de los pueblos y comunidades indígenas durante los últimos años. Desde el año 2017 se han identificado 158 casos de asesinatos a indígenas en el marco del conflicto armado en Colombia<sup>12</sup>: En el 2017, se registraron 38 asesinatos de personas indígenas; en 2018, 69 casos; y en lo que va del 2019 han sido cometidos 51 asesinatos. De los 158 casos registrados 133 fueron cometidos contra hombres, lo que representa el 84% del total de casos identificados, y los 25 restantes fueron cometidos en contra de mujeres.

Por otra parte, existe una alta concentración de estos asesinatos en la región del Pacífico, siendo el departamento del Cauca el más golpeado por esta dinámica de violación de DDHH, puesto que el 44% de los asesinatos a indígenas se han cometido allí (70 casos), seguido por el departamento de Nariño con 25 registros y el Valle del Cauca con 17. En este mismo sentido, los municipios con mayor cantidad de asesinatos a miembros de comunidades indígenas son Tumaco con 16 casos, Caloto con 15 y Toribío con 12.

En cuanto a la distribución de las víctimas por pueblos indígenas, se tiene que 76 casos de homicidio se efectuaron en contra del pueblo Nasa, lo cual representa el 48% de los asesinatos totales; de los restantes casos, se presentaron 24 asesinatos de indígenas Awá y 24 de Emberá. Es importante añadir que el 48,7% de estos ataques tuvieron como objetivo a líderes y lideresas indígenas que ejercían labores sociales, de defensa del territorio y de derechos humanos con las comunidades y organizaciones indígenas, mientras que el 33% de los asesinados eran comuneros. Cabe añadir que los miembros de la guardia indígena han sido objeto de ataques, especialmente en el último año, dinámica que ha venido en aumento en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca.

---

<sup>12</sup> Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI



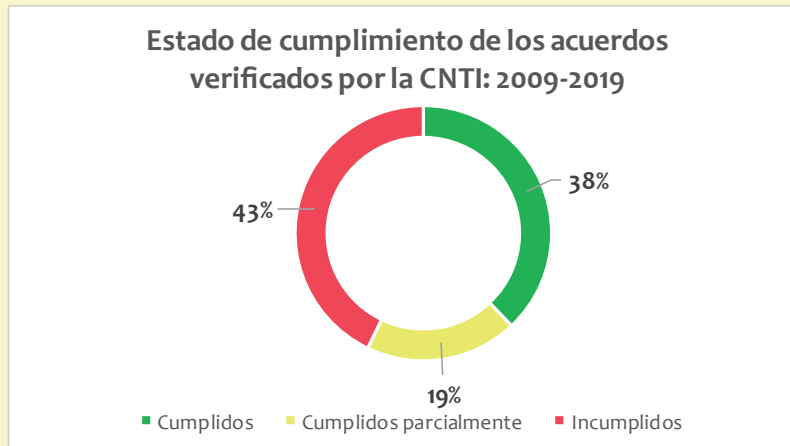
Lo anterior muestra un panorama de derechos humanos preocupante en el que a diario los pueblos y comunidades indígenas se ven sometidas a acciones de grupos armados que los violentan y, a omisiones y acciones negligentes de instituciones públicas que no garantizan ni protegen sus territorios ancestrales. Desde los pueblos indígenas se ha pedido la adopción de medidas preventivas, colectivas y de derecho propio para la protección de las comunidades, dentro de ellas, de vital importancia, la respuesta urgente y eficaz de la institucionalidad agraria a las exigencias en materia territorial.

### III. Incumplimiento de los acuerdos realizados en la Comisión Nacional de Territorios Indígenas

La Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (STI-CNTI) ha identificado que entre 2009 y 2019 tuvieron lugar 21 sesiones de la Comisión y se suscribieron 321 acuerdos en donde se abordaron temas de gran relevancia: ambiente, presupuesto para la garantía de los derechos territoriales, consulta previa, procedimientos de legalización, y política pública territorial. Respecto de este período, la STI-CNTI ha hecho seguimiento a 203 acuerdos, que representan el 63% de los acuerdos firmados durante toda la existencia de la CNTI desde 1996<sup>13</sup>, verificándose que:

En cuanto al cumplimiento de los Acuerdos,

- El 43% se ha incumplido.
- El 19% se ha cumplido parcialmente.
- El 38% se ha cumplido.

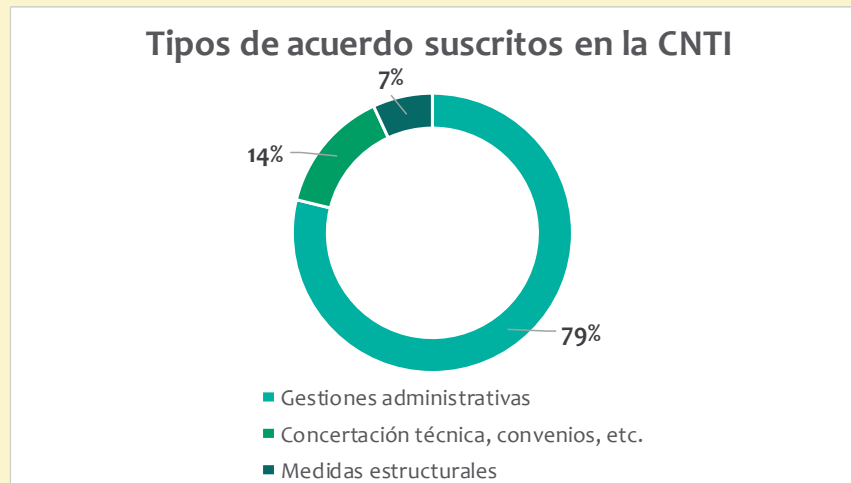


**Ilustración 1:** Estado de cumplimiento de los acuerdos 2009-2019. Fuente: Elaboración Propia. SIMA (sistema de Información y Monitoreo de Acuerdos)

Sin embargo, los acuerdos que se suscriben tienen diversa naturaleza así:

- El 79% versa sobre gestiones administrativas.
- El 14% versa sobre concertación técnica, convenios, entre otros.
- El 7% versa sobre medidas estructurales.

<sup>13</sup> Es importante aclarar que estas actas a la que se hace referencia obedecen a aquellas que se tiene registro, ya que para algunos años algunas actas no se han recuperado.



**Ilustración 2:** Tipos de acuerdos suscritos en la CNTI: Fuente: Elaboración Propia. SIMA (sistema de Información y Monitoreo de Acuerdos)

Los Acuerdos sobre medidas estructurales para los derechos territoriales de las comunidades indígenas permiten,

- Proteger recursos financieros para garantizar la seguridad jurídica de los territorios indígenas.
- Concertar proyectos de inversión y planes de atención.
- Expedir decretos sobre derechos territoriales de comunidades indígenas.
- Coordinar interinstitucionalmente.
- Construir sistemas de información.

Y contribuyen a solucionar:

- Incertidumbre jurídica sobre derechos territoriales.
- Incapacidad de garantizar la legalización y protección de los territorios.
- Decrecimiento en la asignación presupuestal.
- Lentitud en los procedimientos.

Los compromisos que presentan avances son los que se centran en la construcción de sistemas de información y en el funcionamiento de la CNTI como espacio de concertación, sin que haya cumplimiento significativo en los acuerdos estructurales como los que versan sobre concertación de Planes de Atención y Presupuesto, por lo que no hay una evolución en la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas gracias al incumplimiento de las instituciones del Estado.

En síntesis, los acuerdos sobre los que hay avances son los formales y de procedimiento, más no los estructurales, sustanciales o de concertación de políticas cuyo estancamiento asciende casi a la mitad de lo acordado, afectando con esto la posibilidad de los pueblos indígenas de acceder a la garantía de sus territorios por la vía de la concertación.

## IV. Conclusiones



Ante la anterior crisis de los derechos territoriales de los pueblos indígenas que está estrechamente relacionada con la crisis de derechos humanos que se evidencia en el aumento del número de asesinatos y agresiones en contra de miembros de las comunidades indígenas, hacemos un llamado público urgente al Gobierno Nacional de Colombia, al Ministerio Público, entidades de control, organismos internacionales, organizaciones defensoras de derechos humanos, academia, medios de comunicación y miembros de comunidades indígenas para que se revise la situación de negación sistemática, estructural y generalizada de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y se formulen y adopten políticas, reformas normativas, planes y programas de inversión que mejoren esta situación y garanticen la no regresividad de los derechos humanos involucrados.

Para lo anterior se recomienda la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia territorial que a instancias de la Corte Constitucional declare la crisis de los derechos de los pueblos indígenas, y haga el llamado a la adopción de políticas estructurales que pongan fin a la denegación de derechos.

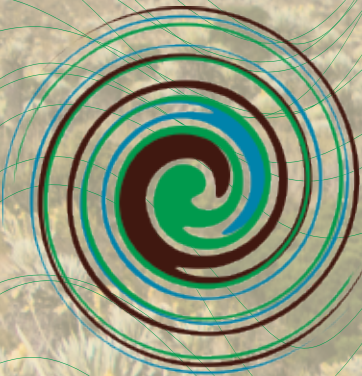
Una de las causas que explica la incapacidad institucional de la Agencia Nacional de Tierras para cumplir con sus obligaciones en materia de garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es la falta de presupuesto. Por ello recomendamos se realice la formulación de manera concertada de un plan estratégico de atención y descongestión del rezago histórico de las solicitudes territoriales indígenas que permita identificar en el corto y mediano plazo la superación de la crisis de derechos denunciada en el presente informe.

Otra de las causas comunes de incumplimiento de la garantía de los derechos territoriales indígenas es la falta de coordinación inter institucional; para ello se recomienda activar de manera permanente e ininterrumpida, con compromiso político y capacidad de decisión de los funcionarios públicos delegados ante la Comisión Nacional de Territorios Indígenas- CNTI como la instancia de concertación y seguimiento en materia territorial, la cual puede facilitar la coordinación entre las entidades públicas que la integran.

Para proteger la vida de los pueblos y comunidades indígenas, es imperativo incluir dentro de los esquemas de seguridad, protección y prevención, la garantía de la seguridad jurídica de los territorios ancestrales a favor de las comunidades amenazadas o en riesgo.

**INFORME:**

**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL  
DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE  
LOS PUEBLOS INDÍGENAS**



**CNTI**

Comisión Nacional de Territorios Indígenas

*Pueblos y Organizaciones Indígenas*

***“ Si sagrada es la tierra, aunque la ley no lo diga  
¿No son sagrados también quienes la defienden?***

**E. Galeano**