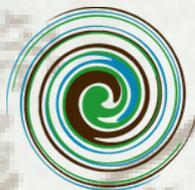
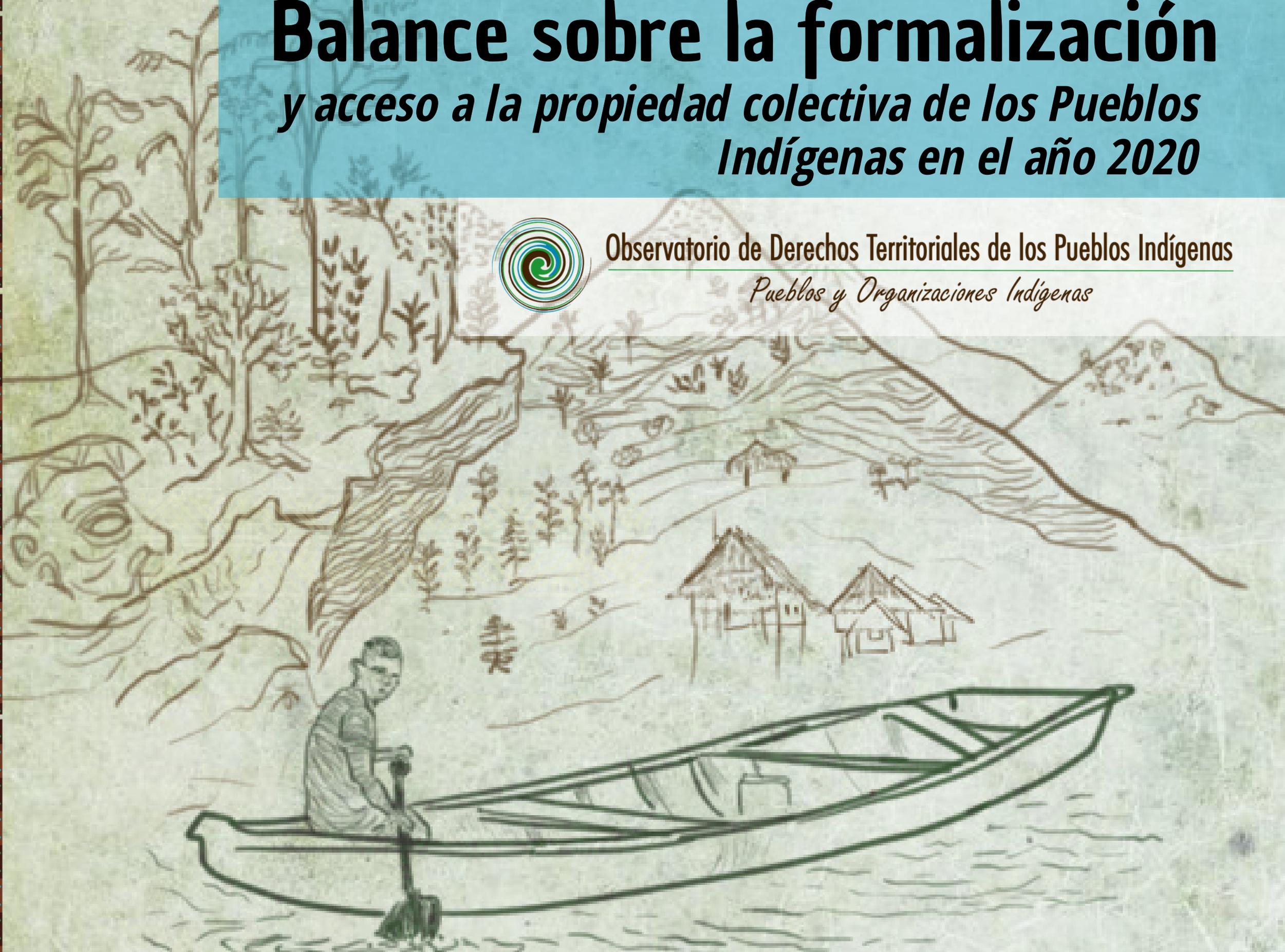


Informe:

Balance sobre la formalización *y acceso a la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas en el año 2020*



Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas
Pueblos y Organizaciones Indígenas





Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Pueblos y Organizaciones Indígenas

Informe de balance sobre la formalización y acceso a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en el año 2020

Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Secretaría Técnica Indígena

Comisión Nacional de Territorios Indígenas

Ricardo Camilo Niño Izquierdo

Secretario Técnico Indígena

July Milena Calderón Segura

Coordinadora

Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Elaborado por

Melina Mariño Herrera

Abogada líder del Área de acuerdos

Sandra Paola Naranjo

Investigadora Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Revisión de textos y contenidos

Ricardo Camilo Niño Izquierdo

Secretario Técnico Indígena

Juan Pablo Muñoz

Abogado del Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Martín Franco Angulo

Profesional experto en formalización



Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Pueblos y Organizaciones Indígenas

Elaboración de mapas

Natalia Caro Galvis

Asistente de investigación

Andrea Añazco

Diseño e ilustraciones

María Camila Cifuentes

Diagramación

María Camila Cifuentes

Andrea Castellanos

Johanna Malagón

Fotografías

Enyel Rodríguez

Archivo de la STI y ODTPI de la CNTI

Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas

Carrera 57 # 4^a – 08

Bogotá D.C., Colombia

www.cntindigena.org

Mayo de 2021

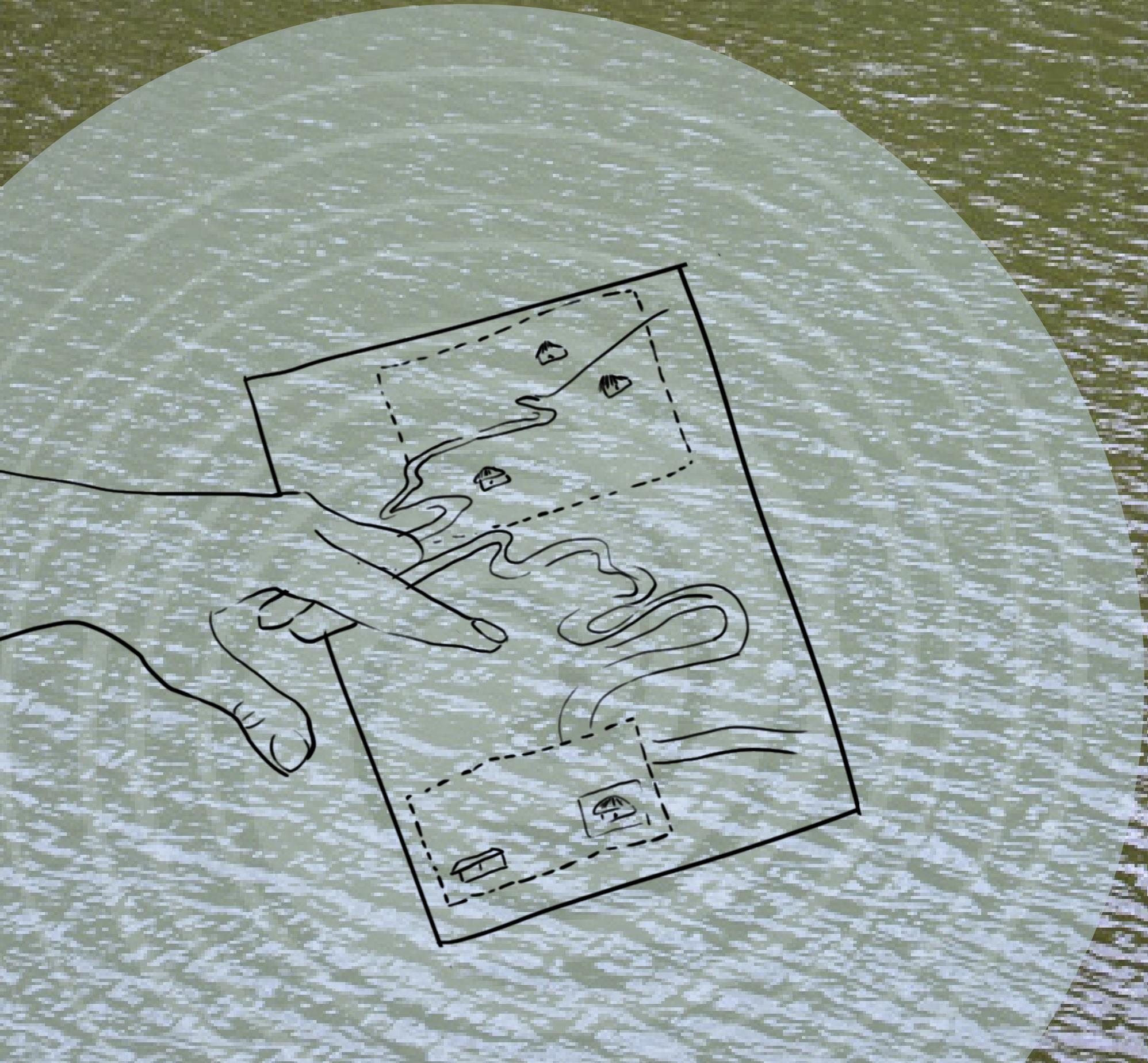
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados

the
**TENURE
FACILITY**

Este informe fue posible gracias al apoyo The Tenure Facility

Las opiniones expresadas en este informe “Balance sobre la formalización y acceso a la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas en el año 2020”, son responsabilidad de sus autoras y no necesariamente reflejan las opiniones del Tenure Facility.



ÍNDICE

Listado de abreviaturas	7
La Comisión Nacional de Territorios Indígenas	8
Observatorio de Derechos Territoriales Indígenas	9
INTRODUCCIÓN	10
1. Esquema general de funcionamiento de la función pública relacionada con la dotación de tierras a los pueblos y comunidades indígenas	12
1.1 Modalidades de acceso y formalización de derechos territoriales	13
1.2 Planeación en los procesos de formalización de tierras	14
1.3 Procedimiento para tramitar procesos de formalización	15
2. Panorama general del estado de los procesos de formalización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas a 2020	19
2.1 Pueblos beneficiarios de las solicitudes	20
2.2 Solicitudes por tipo de procedimiento de formalización	21
2.3 Solicitudes por estado del trámite	22
2.4 Solicitudes por fecha de radicación	22
2.5 Solicitudes de la formalización por etapas	24
2.6 Planeación de la Dirección y Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT para el 2020	24
2.7 Plan de atención 2020 de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT	27
2.8 Plan de acción 2020 de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT	27
2.9 La formalización en el marco de la pandemia por el coronavirus COVID-19	31
2.10 Resultados en el cumplimiento del plan de acción 2020	37
3. Balance de acuerdos suscritos con el gobierno nacional para el impulso de los procesos de formalización territorial de los pueblos indígenas.	46
3.1 Balance de cumplimiento de los acuerdos celebrados en el marco del PND (2018-2022)	46
3.2 Balance de cumplimiento de acuerdos suscritos con el gobierno nacional en relación con la formalización de derechos territoriales indígenas durante 2020	49



4.	Balance de cumplimiento de formalización con cargo al Acuerdo Final de Paz	53
4.1	Fondo de tierras	53
4.2	Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural	56
4.3	Planes de Ordenamiento Social de la propiedad rural	57
4.4	Catastro una amenaza que inicia implementación territorial sin consulta previa	59
5.	Líneas de la tras escena frente a la ausencia de garantía de derechos territoriales a los pueblos indígenas por parte del Estado	64
6.	Consideraciones finales	69
	<u>Anexo 1. Solicitud de formalización de derechos territoriales por pueblo indígena beneficiario</u>	73
	<u>Anexo 2. Acuerdos suscritos en el marco de sesiones CNTI durante 2020 - formalización de derechos territoriales de los pueblos indígenas</u>	75

Tablas, gráficos y mapas

Tabla 1. Comparativo etapas procesales entre fuente normativa y manejo institucional ANT	16
Gráfico 1. Solicitudes de formalización de territorios indígenas por departamento	19
Tabla 2. Cantidad de solicitudes por pueblos con 10 o más solicitudes de formalización	20
Tabla 3. Procesos de formalización de derechos territoriales por tipo de actuación	21
Tabla 4. Solicitudes por estado del trámite	22
Tabla 5. Solicitudes por año de radicación	23
Tabla 6. Solicitudes de formalización durante el año 2020	24
Tabla 7. Solicitudes por etapa de proceso según ANT	24
Tabla 8. Presupuesto para los procesos de formalización de territorios indígenas durante el 2020	25
Gráfico 2. Recursos Asignados vs Recursos Obligados 2014-2020	25
Tabla 9. Resultado en meta y ejecución presupuestal para el producto de adquisición de tierras y/o mejoras	26
Tabla 10. Solicitudes incluidas en plan de atención 2020 por tipo de proceso	27
Tabla 11. Metas Plan de Acción 2020 de la SubDAE	28
Tabla 12. Procesos priorizados en el plan de acción 2020 por SubDAE ANT	28
Tabla 13. Casos priorizados del plan de acción de 2020 por fecha de solicitud	30

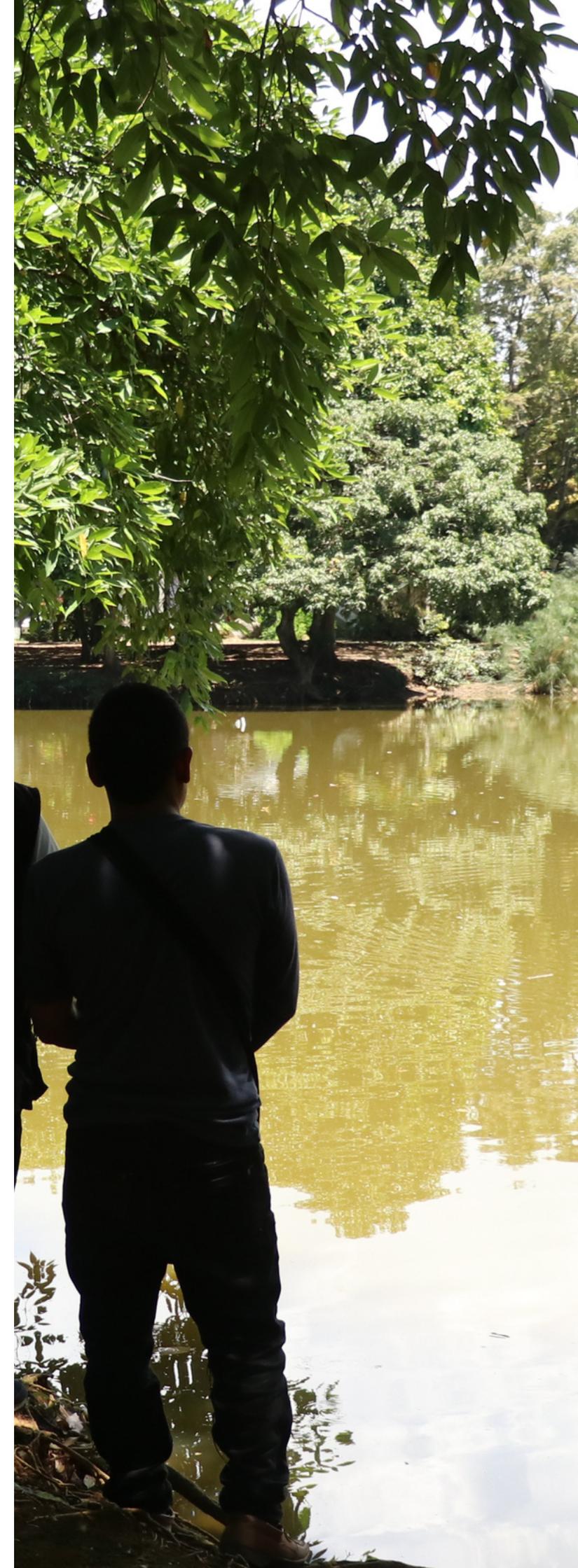
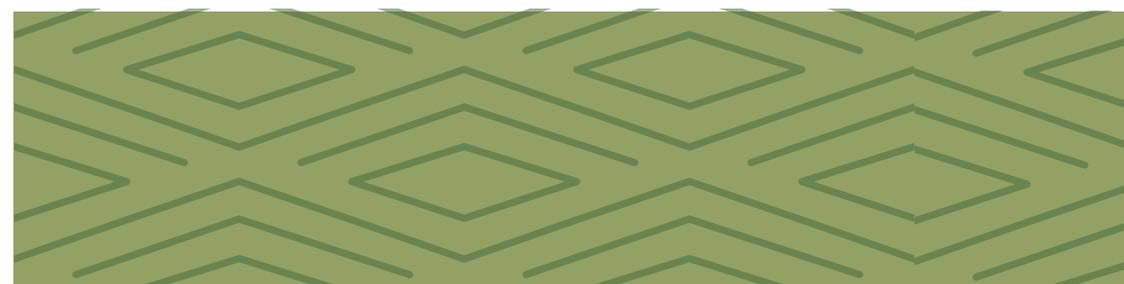


Tabla 14. Estado de rutas de avance de Plan de Choque 2020 a 11 de diciembre de 2020	32
Tabla 15. Avance en el cumplimiento de las solicitudes de formalización con ruta de avance concertada	35
Mapa 1. Planeación de la dirección y subdirección de asuntos étnicos de la ANT para la atención de las solicitudes territoriales de los pueblos indígenas -2020-	36
Tabla 16. Procesos de formalización de territorios indígenas culminados en el 2020	37
Tabla 17. Resguardos constituidos durante 2020	38
Tabla 18. Resguardos ampliados durante 2020	39
Tabla 19. Compra de predios 2020 por departamento y municipio	40
Tabla 20. Comparativo de avance en materia de formalización y protección de derechos territoriales de los pueblos indígenas 2019-2020	41
Tabla 21. Acuerdos STI-CNTI y la Agencia Nacional de Tierras ANT (Septiembre 2020)	47
Tabla 22. Acuerdos sobre formalización de derechos territoriales suscritos en el marco de las sesiones CNTI año 2020	50
Tabla 23. Hectáreas ingresadas al fondo de tierras a junio 30 de 2020	55
Mapa 2. Municipios priorizados y financiadores asignados para puesta en marcha catastro multipropósito vs resguardos indígenas constituidos y procesos de formalización en curso	61
Mapa 3. Solicitudes de formalización y protección de territorios indígenas vs. explotación evaluación y producción de minerales e hidrocarburos	66
Mapa 4. Solicitudes de formalización territorial de pueblos indígenas y núcleos de conflictividad seleccionados	68

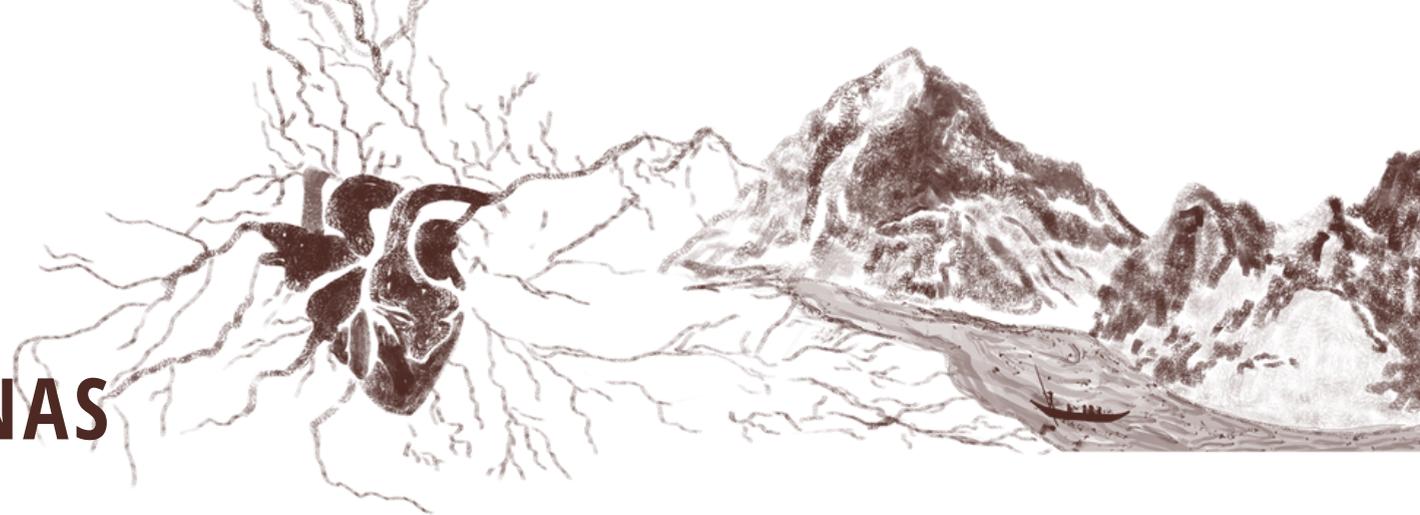


LISTADO DE ABREVIATURAS

ANT	Agencia Nacional de Tierras	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica	ONU	Organización de las Naciones Unidas
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas	ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos	PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
ESEJTT	Estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras de las comunidades	PND	Plan Nacional de Desarrollo
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria	STI-CNTI	Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	SubDAE	Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT
MAP	Minas antipersonal	UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
MUSE	Municiones sin explosionar		
ODTPI	Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas		



LA COMISIÓN NACIONAL DE TERRITORIOS INDÍGENAS

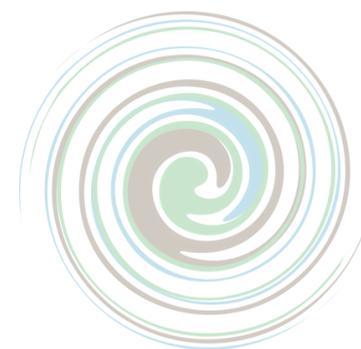


La Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) creada por el Decreto 1397 de 1996 es un órgano asesor y coordinador de interlocución y concertación de carácter permanente entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de los Pueblos Indígenas en materia de derechos territoriales. Se encuentra integrada, de un lado, por el Gobierno Indígena representado por delegados de las siguientes organizaciones: la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), cinco representantes indígenas de las macro regiones del país: Norte, Centro – Oriente, Occidente, Orinoquía y Amazonía, Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia (Gobierno Mayor), Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama (AICO), los Senadores indígenas en ejercicio y los exconstituyentes Indígenas.

Las entidades del Gobierno Nacional que concurren a su composición son el Viceministro de Agricultura, los Directores General, de Asuntos Étnicos y el jefe de la Oficina de Planeación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), un delegado del Ministerio del Interior, el Jefe de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. De igual forma, asisten como invitados la Unidad de Restitución de Tierras (URT), Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y otras entidades relacionadas con la titulación de territorios para pueblos indígenas. Además, se cuenta con el acompañamiento de los organismos de control como la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Para impulsar la ejecución de sus funciones, el Decreto 1397 contempló para la CNTI la creación de una Secretaría Operativa conformada por un delegado indígena (o Secretaría Técnica Indígena – STI de la CNTI), un delegado del Ministerio de Agricultura y un delegado por las otras entidades gubernamentales que la conforman (o Secretaría Técnica Gubernamental – STG de la CNTI). Es preciso señalar que, desde la creación de la CNTI y en ejercicio de la autonomía, las organizaciones indígenas nacionales con asiento en este organismo acordaron que la coordinación e impulso de la STI – CNTI estaría a cargo de la Confederación Indígena Tayrona (CIT).

En la comisión se abordan los asuntos propios para la garantía y goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, relativos a los procedimientos de protección de territorios ancestrales y solicitudes de formalización de territorios indígenas (constitución, ampliación, restructuración y saneamiento de resguardos). Asimismo, la CNTI tiene dentro de sus mandatos el seguimiento de la política pública y la formulación de recomendaciones y modificaciones a la legislación nacional en materia agraria, atinente a los pueblos indígenas.



OBSERVATORIO DE DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



El Observatorio de derechos territoriales de los pueblos indígenas (ODTPI) de la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI surge como una exigencia histórica de los pueblos ante la ausencia de línea de base e información precisa para la toma de decisiones, la formulación de la política pública en materia territorial, el monitoreo de las responsabilidades legales de la CNTI y desde el gobierno indígena mejorar su incidencia política.

La propuesta del Observatorio nace en el segundo semestre de 2017 atendiendo al direccionamiento político de los delegados indígenas lo que llevo a un proceso de construcción colectiva en términos temáticos como de legitimidad política. El observatorio ha venido trabajando conjuntamente con los delegados indígenas en las fases de nacimiento, establecimiento de objetivos, componentes de trabajo, apuestas políticas, ajuste, retroalimentación, evaluación, y socialización de los resultados en el marco de los espacios autónomos de las sesiones de la CNTI.

El observatorio por el momento ha venido estableciendo siete componentes de trabajo a partir de los temas centrales de la CNTI enunciados por los delegados indígenas y agenda propia de la CNTI: (1) Sistemas de información (2) Conflictos territoriales y ambientales (3) Monitoreo de las solicitudes de formalización y protección de territorios indígenas (4) Acuerdo paz (5) Territorio como víctima (6) Formación política (7) Incidencia política.

Al ser una herramienta técnica, una parte del trabajo ha estado concentrado hacia la generación de datos cuantitativos y cualitativos

para la producción de análisis de contextos, diagnósticos y documentos analíticos con la finalidad de identificar avances, retrocesos, riesgos y problemáticas en materia de garantía y goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

El Observatorio busca la producción de insumos relevantes para apoyar el proceso de toma de decisiones, propuestas para la formulación de política pública en el marco del trabajo político de la CNTI y brindar insumos para el análisis de las diferentes problemáticas de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. Para su funcionamiento se privilegia un enfoque de derechos y cultural desde la cosmovisión de los pueblos indígenas sobre el territorio.





Introducción



La participación de los pueblos indígenas en la Constitución Política de 1991 estuvo precedida por los avances que en materia de reconocimiento de sus derechos territoriales, se habían producido durante los años ochenta. Sin embargo, treinta años después de su adopción, no solo el reconocimiento formal de estos derechos ha tenido avances raquíos, sino que también durante estos mismos años, se ha producido un incremento exponencial de los conflictos en torno al ejercicio de los derechos indígenas relativos al control y administración de tales territorios.

Como se advirtió en el Informe Estado actual de las solicitudes de formalización de territorios indígenas 2019 del ODTPI de la STI-CNTI, la mayor cantidad de territorios fueron protegidos jurídicamente antes de la Constitución y si bien durante la década de los ochenta se vio un aumento en las hectáreas formalizadas, en las dos primeras décadas del siglo XXI estas disminuyeron. Esto a pesar de los importantes desarrollos jurisprudenciales tanto nacionales como internacionales que dieron mayor alcance a los derechos consignados en la Constitución del 91.

En este marco cabe señalar que la voluntad política del Estado colombiano en materia de garantía a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, se ha debatido entre destacados reconocimientos

legales y un robusto acervo jurisprudencial en el contexto de la región, que desafortunadamente no trasciende a la hora de materializar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos territoriales y con estos, todos aquellos que les son condición y fundamento y que configuran la integridad étnica de los pueblos y comunidades indígenas.

El presente informe tiene como propósito dar continuidad al seguimiento que sobre la materia viene realizando el ODTPI de la STI-CNTI, en perspectiva de contribuir como insumo analítico a los delegados indígenas que hacen parte de la STI-CNTI, como a los pueblos indígenas en el marco del ejercicio cotidiano y la discusión permanente con el Estado por el ejercicio y la garantía de sus derechos.

Este informe pretende dar cuenta de los avances, retrocesos, cuellos de botella y estado actual de los procesos de formalización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas durante el año 2020. Para ello se hizo seguimiento a toda la discusión en materia de formalización de derechos territoriales en el marco de las cinco sesiones ordinarias y una extraordinaria de la CNTI que tuvieron lugar en lo corrido del año, así como dos ampliadas junto con la Mesa Permanente de Concertación (MPC) en donde se discutieron

diversos asuntos relacionados con la materia. De igual modo, se sistematizaron todas las actas de estas sesiones con el fin de recuperar de manera fiel los avances y retroceso de la discusión. También se hizo revisión del informe sobre el proyecto de inversión, Plan de Acción y Plan de Atención de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para el año, al tiempo de presentarse solicitudes de información a las que valga decir, no se ha dado respuesta a la fecha de elaboración de este informe, lo cual representó uno de sus principales obstáculos, en la medida en que no se cuentan con las cifras actualizadas al momento de su requerimiento como tampoco las explicaciones de la entidad frente a varias hipótesis sobre las cuales se sustenta este informe.

Para dichos fines el informe se divide en seis apartados: el primero referido al esquema general sobre las formas de protección del derecho a la propiedad colectiva por parte de los pueblos indígenas como referente conceptual que delimita el contenido del informe. Un segundo apartado presenta un balance en las gestiones

adelantadas por la ANT durante el año 2020 en materia de formalización de derechos territoriales de los pueblos indígenas. El tercer apartado presenta el avance en el cumplimiento de los compromisos en la materia que fueron acordados en el marco del proceso de consulta previa del actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 o en las sesiones llevadas a cabo por la CNTI durante el 2020. El cuarto apartado presenta un balance sobre los avances en el cumplimiento de las figuras en materia de acceso a tierras y formalización de la propiedad de la que son beneficiarias los pueblos indígenas en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Un quinto apartado plantea unas reflexiones generales sobre la multiplicidad de intereses que concurren sobre los territorios frente a los que se solicita formalización, como telón de fondo que explica el rezago histórico en el respectivo reconocimiento. Finalmente se presentan unas conclusiones generales.



1. ESQUEMA GENERAL DE FUNCIONAMIENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA RELACIONADA CON LA DOTACIÓN DE TIERRAS A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Como expresión legal del reconocimiento formal que hizo la Constitución de 1991 de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en sus artículos 63 y 329, se produjo luego su inclusión como beneficiarios de las medidas de acceso a la propiedad contempladas en la Ley 160 de 1994, a la luz de la cual, junto con población campesina y afrodescendiente estableció correspondientes mecanismos para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, también como expresión de lo previsto en los artículos 64 y 65 constitucionales.

En el caso de los pueblos indígenas el art. 85 de esta Ley establece la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, así como la reestructuración y ampliación de los resguardos de origen colonial previa clarificación de la vigencia legal de sus respectivos títulos. De este modo, mediante Decreto 2164 de 1996 se reglamentó el procedimiento de dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional, posteriormente esta norma fue compilada en el Decreto 1071 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en donde se desarrollaron los procedimientos de los procesos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración y conversión de reservas en resguardos.

Por su parte, después de años de insistencia en la reglamentación de los procesos de clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas, y ante el incumplimiento reiterado de su adopción, finalmente, el 31 de diciembre de 2020 se adoptó el Decreto 1824 de 2020 que establece este procedimiento.

De otro lado es preciso señalar que el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AFP) contempló como beneficiarios del fondo de tierras a los pueblos indígenas, un fondo de distribución gratuita que tiene un carácter permanente y dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros doce años de creación. Este último tiene como propósito la democratización del acceso a la tierra de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, con el fin de regularizar derechos de propiedad y promoviendo la desconcentración y distribución equitativa de la tierra (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 14).

El AFP también contempla el plan de formalización masiva de siete millones de hectáreas de la pequeña y mediana propiedad con el propósito de regularizar y proteger los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 16).

Según el capítulo étnico del AFP, los pueblos indígenas serán beneficiarios de las medidas de acceso a tierras allí contempladas (tanto del fondo como del plan de formalización) sin detrimento de los derechos adquiridos, y en su caso la adjudicación de predios se hará con destino a la “constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 207).

Los procesos de formalización tienen como principal objetivo brindar seguridad jurídica a los territorios indígenas y dotar de mecanismos

de exigibilidad legal su existencia, así como las características reconocidas constitucionalmente frente a estos territorios: su inalienabilidad, su imprescriptibilidad y su inembargabilidad (art. 63 de la Constitución Política).

Como se advirtió en informe de seguimiento a la formalización del año 2019 (STI-CNTI, 2020), desde la Constitución de 1991 se ha presentado una tendencia hacia la disminución de la cantidad de territorios reconocidos con el paso del tiempo, traduciéndose ello en una inobservancia del principio de progresividad. Lo anterior al punto que, en un comparativo por décadas se advierte cómo en el periodo de tiempo 2010 al 2019 se titularon tan solo 12,6% de los resguardos indígenas existentes hasta ese momento.

Frente al retardo en los procesos de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas hubo reciente pronunciamiento por parte de la Contraloría General de la República (2019) en donde llama la atención a la ANT para que determine un plan de acción con estrategias, acciones, tiempos y costos estimados en relación con los procesos de formalización, protección, reestructuración y la necesidad de articular toda esta gestión con los procesos de restitución de derechos territoriales. Valga señalar que desde el año 2014 la CGR ya había venido advirtiendo sobre el extremo retardo en la atención de estos procesos y la puesta en riesgo de los derechos de los pueblos indígenas derivada de dicha situación (CGR, 2014).

1.1 Modalidades de acceso y formalización de derechos territoriales

Estos desarrollos normativos llevan a que hoy el derecho a la propiedad colectiva se reconozca a través de cuatro vías que a pesar de sus distintos fines se entenderán como mecanismos de formalización para efectos de este texto:

⊙ **Formalización de los territorios indígenas poseídos y ocupados ancestralmente:** implica el reconocimiento como resguardo de los territorios indígenas desde el punto de vista oficial por parte del Estado, independientemente de la relación previamente legítima y jurídica que los pueblos han construido ancestralmente con ciertos territorios; sin embargo, este reconocimiento implica una obligación de protección estatal y frente a terceros (STI-CNTI, 2020)¹.

⊙ **La formalización de los territorios indígenas sobre los cuales las comunidades han adquirido predios a título privado pero aún no están constituidos como resguardos:** con el fin de que sean reconocidos como resguardos y puedan gozar de las características propias de la figura.

⊙ **Dotación de tierras mediante la compra de predios y mejoras privados o la titulación de predios de propiedad del Estado a pueblos indígenas a título de resguardo:** esto busca garantizar el acceso a tierras de los pueblos indígenas que han dejado de poseer sus territorios ancestrales o no tienen tierra suficiente para el desarrollo de sus actividades sociales, económicas y/o culturales. (STI-CNTI, 2020).

¹ El concepto de ocupación y posesión es problemático ya que, aunque en el derecho privado este hace referencia a una presencia física o acciones directas sobre la tierra, los pueblos indígenas tienen relaciones complejas que no se reducen a esto, ejemplo de ello, son los trabajos espirituales que se realizan o seres que hacen parte de las cosmogonías aunque la comunidad no ocupe “físicamente” el territorio, o solo lo haga en ciertos tiempos.

- ⊙ **Acceso a tierras a través de instrumentos del Acuerdo Final de Paz:** como se verá en el apartado cinco de este informe, se trata del impulso de los procesos de formalización como medida de protección a los pueblos indígenas, adicional a las normas y desarrollos jurisprudenciales que el Estado colombiano viene implementando en el marco de la constitución política de 1991. Estas se rigen sin embargo por los procedimientos ya existentes en materia de formalización de derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Ahora bien, aunque pueda ser obvio, dado que no ha sido de este modo para el Estado, es preciso señalar que cada una de estas modalidades de acceso a tierras se entiende culminada con el cumplimiento de la seguridad jurídica frente a la propiedad colectiva y es la inscripción del acto administrativo de formalización de derechos territoriales en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, requisito que si bien ha venido perdiendo su capacidad de garantía plena de los derechos territoriales con ocasión de la emergencia de figuras como el derecho real de superficie,² el vuelo forestal³, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidres),⁴ entre otras, frente a las que se conserva la propiedad pero no se tiene su pleno control, en todo caso es un mínimo de seguridad jurídica para cualquier propietario de un bien y debe ser el mínimo a garantizar por parte de Estado.

1.2 Planeación en los procesos de formalización de tierras

La ANT está sujeta a un mecanismo de planeación bajo el cual determina la cantidad de solicitudes que atenderá, los predios y mejoras que comprará, y los recursos que le serán asignados cada año y con los cuales apunta a cumplir las metas que la misma se fija. Este mecanismo implica considerar los siguientes instrumentos:

- ⊙ **Plan de atención:** define las solicitudes de formalización, protección de territorios ancestrales, procesos agrarios y órdenes judiciales, en las que la Subdirección de Asuntos Étnicos (SubDAE) de la ANT avanzará durante el año sin que ello implique un compromiso de culminación de los procesos priorizados.
- ⊙ **Plan de acción:** define las solicitudes de formalización que serán culminadas, es decir, las solicitudes de constitución, ampliación, o saneamiento de resguardos que

serán inscritas efectivamente en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) y reportadas en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia),⁵ los predios que serán comprados, y las resoluciones de protección de territorios ancestrales que serán expedidas. Este plan suele formularse en los últimos meses del año anterior para el cual tendrá vigencia.

- ⊙ **Plan de compras:** contiene y especifica los predios o mejoras que planea adquirir la ANT en la vigencia, los cuales deben estar relacionados con solicitudes de formalización. Las metas que se definen en este plan, también se plasman en el respectivo Proyecto de Inversión en el servicio de adquisición de predios y mejoras.⁶ En este la entidad sólo incluye los predios que hayan sido priorizados, problemática que será abordada más adelante.

²El derecho real de superficie es una excepción al principio de la accesión en la medida en que posibilita que una persona pueda ser propietaria de los frutos y mejoras de los bienes de propiedad de otra persona previa la firma de un acuerdo o contrato previo. En el escenario histórico de despojo la figura puede ser utilizada para enajenar a las comunidades de su posibilidad de disfrute, uso y goce pleno de la propiedad, más en el caso de los territorios de los pueblos indígenas.

³El vuelo forestal también ha sido otra de las modalidades que se emplea para la financiarización de los recursos naturales en la medida en que posibilita el uso como garantía para la obtención de recursos financieros del sistema bancario o mercado de capitales de manera los árboles, la madera y los productos forestales, de manera independiente al propietario de la tierra en la cual se encuentran plantados razón por la cual la propiedad sobre la tierra bajo la operación de este contrato queda limitada en la medida en que su uso y explotación puede estar en manos de un tercero.

Las Zidres es una figura adoptada mediante la Ley 1776 de 2016 por medio de la cual se posibilita el uso y explotación de tierras dentro de las que se incluyen baldíos y sin límites de

⁴ extensión de la UAF por parte de un empresario quien los debe explotar a partir de alianzas productivas con organizaciones campesinas en grandes proyectos de inversión. Las Zidres pueden tener lugar por medio de al celebración de contrarios de derecho real de superficie.



- ⊙ **Plan Nacional de Desarrollo (PND):** Además de contar con instrumentos internos de planeación, las metas que se proponga la ANT deben cumplir con los acuerdos suscritos en la consulta previa del capítulo indígena del Plan Nacional de Desarrollo.

Para definir los casos que serán priorizados en el plan de acción la ANT ha definido la sujeción a los siguientes criterios:

1. Casos cuyas comunidades hayan sido beneficiadas con predios del Fondo Nacional Agrario (FNA), hoy Fondo Nacional de Tierras, destinadas específicamente para su formalización.
2. Casos de comunidades que cuenten con tierras disponibles para su formalización.
3. Procesos cuya actuación administrativa se haya iniciado en vigencias anteriores.
4. Casos que no involucren conflictos territoriales o que estén en trámite de resolución de conflictos.
5. Casos vinculados a órdenes judiciales, ya sean estos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 sobre el Estado de Cosas Inconstitucional y sus Autos de Seguimiento –Autos 004, 005,

008 de 2009 y 266 de 2017-, acciones de tutela o en sede de restitución de tierras y en general en el ámbito de aplicación de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Ley 4633.

6. Casos que resulten de los escenarios de concertación con las instancias territoriales y nacionales dadas sus condiciones de viabilidad técnica y jurídica.
7. Casos cuyas pretensiones territoriales coincidan con áreas de Parques Nacionales Naturales o con zonas de reserva de Ley 2° de 1959 (Ley de reservas forestales).
8. Casos que tengan una solicitud de medida de protección de los territorios poseídos ancestral o tradicionalmente.

Si bien algunos de estos criterios responden a normas o a los acuerdos suscritos en instancias de concertación y diálogo entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas, otros, como los consignados en el numeral 2 y 4 del listado anterior, han sido acogidos de manera unilateral por parte de la ANT, lo que implica una suplantación de las funciones que la CNTI tiene a su cargo, entre otras, de concertar la programación anual de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas (art. 2 numeral 3 Decreto 1397 de 1996).

1.3 Procedimiento para tramitar procesos de formalización

Como se ha mencionado anteriormente, el Decreto 2164 de 1995 compilado en el Decreto 1071 de 2015, Libro 2, Parte 14, Título 7, Capítulos del 1 al 6, establece unas actuaciones procesales que determinan el avance de los procesos de solicitud de formalización de territorios indígenas, ya sea para la constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos de origen colonial y republicano. Al respecto, la SubDAE de la ANT ha adoptado una identificación unilateral del proceso por etapas que ha implicado la inclusión de actuaciones que no están allí contempladas y tampoco han sido concertadas con los pueblos indígenas.

⁵ El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) tiene como fin hacer el seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se trata de la fuente de información oficial más relevante en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas.

El proyecto de inversión que aplica en el ejercicio de esta función de la ANT se denomina: “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas de la ANT”.

⁶ Las Zidres es una figura adoptada mediante la Ley 1776 de 2016 por medio de la cual se posibilita el uso y explotación de tierras dentro de las que se incluyen baldíos y sin límites de extensión de la UAF por parte de un empresario quien los debe explotar a partir de alianzas productivas con organizaciones campesinas en grandes proyectos de inversión. Las Zidres pueden tener lugar por medio de la celebración de contrarios de derecho real de superficie.

⁷ Ver infografía tomada de STI-CNTI (2020). Para un detalle sobre el contenido de cada uno de los pasos de la ruta consultar en: <https://drive.google.com/file/d/1JML2uK1qyYUrQ99rYLiKpkR9fUG5j7mL/view>

Tabla 1. Etapas para la formalización de territorios indígenas. Fuente normativa vs ANT

ETAPAS GENERALES DEL PROCESO DECRETO 1071, Libro 2, Parte 14, Título 7 (Decreto 2164 de 1995)							
1) Solicitud y apertura de expediente	2) Visita	3) Elaboración del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencias de tierras	4) Concepto de Ministerio del Interior	5) Compra de tierras	6) Junta directiva expide resolución respectiva	7) Publicación resolución en diario oficial y se notifica a beneficiarios	8) Inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente
Radicación, conformación de expediente, inclusión dentro de los proyectos de programación anual.	Comunicación a: procurador agrario, comunidad y MinAmbiente si es ampliación, reestructuración o saneamiento de resguardos y fijación de edicto en alcaldía municipal del caso.	Entrega del estudio con concepto MinAmbiente sobre cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del resguardo.		Gerente general de autoridad de tierras autorizará el procedimiento de compra de tierras y ordena incluir la adquisición de predios y mejoras en proyectos de programación anual*.			
ETAPAS SEGÚN ANT							
Etapa 1 Publicitaria	Etapa 2 Actualización y/o elaboración de ESEJT		Etapa 3 Conceptualización y viabilización del procedimiento		Etapa 4 Registro y Legalización del acuerdo		
10%	60% (visita técnica 15%, ESEJT 20%, levantamiento topográfico 25%)		15%		15%		
1) Solicitud. 2) Revisión técnica y jurídica preliminar. 3) Apertura de expediente. 4) Programación de visita.	1) Acta de visita. 2) Elaboración o actualización del censo. 3) Levantamiento topográfico. 4) Redacción técnica de linderos. 5) Estudio socioeconómico. 6) estudio de títulos.		1) Concepto MinInterior. 2) Certificado Ministerio de Medio Ambiente. 3) Revisión jurídica del expediente. 4) Elaboración del proyecto de Acuerdo. 5) Solicitud de viabilidad jurídica del Acuerdo. * En la práctica el proceso de compra se adelanta previamente para priorizar el caso.		1) Presentación ante el Consejo Directivo. 2) Notificación personal del Acuerdo. 3) Registro del Acuerdo ante la ORIP. 4) Reporte en Sinergia.		

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI con base en Decreto 1071 de 2015 y base de datos ANT (2020).



La interpretación unilateral de la ANT de la implementación del Decreto 1071 de 2015, en lo concerniente a la constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos, además de ilegal e inconstitucional al hacer una comprensión del proceso por etapas y segmentar el decreto, le asigna porcentajes a las etapas, lo cual va dirigido a falsear los procedimientos administrativos, buscando la dilación de éstos.

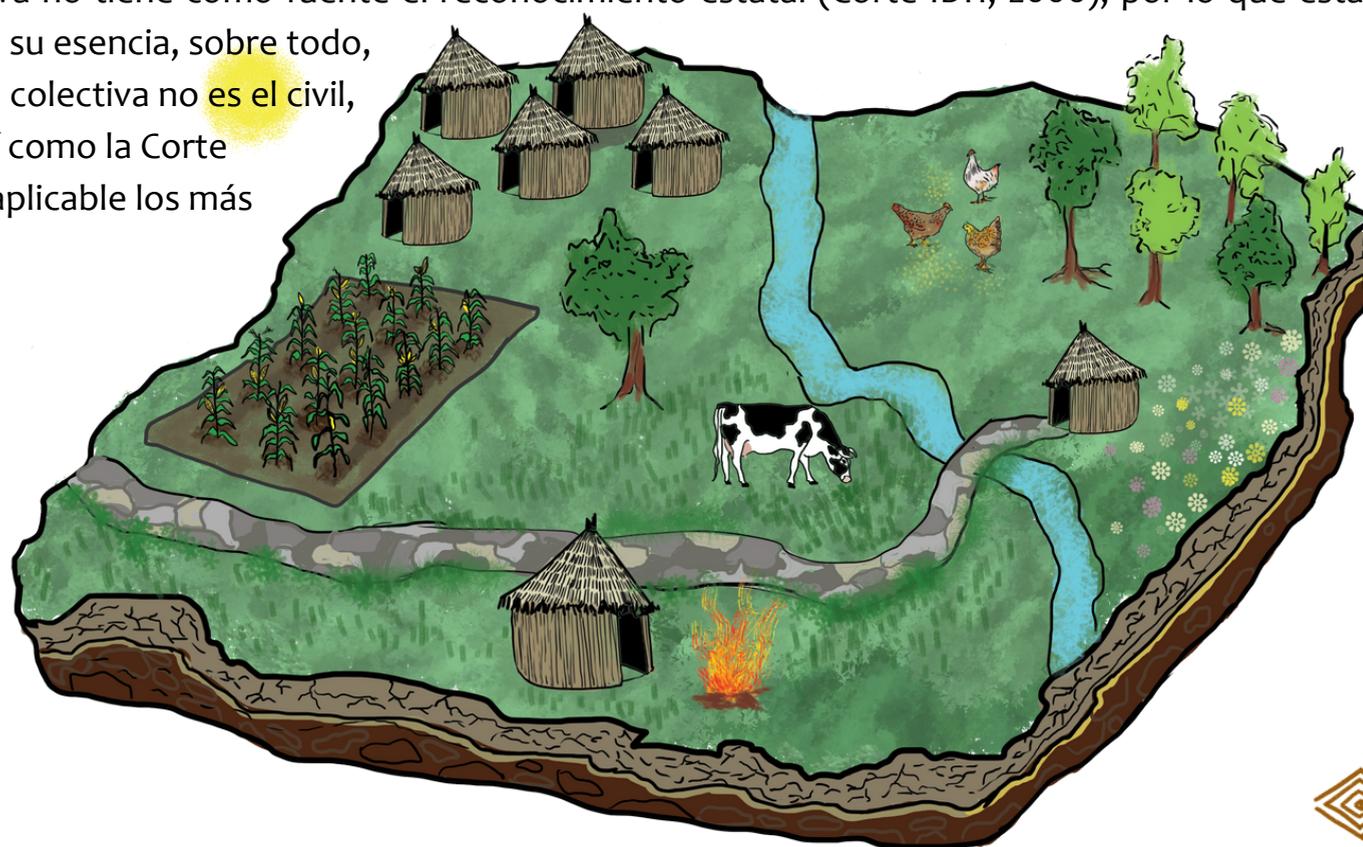
Históricamente los porcentajes asignados al desarrollo taxativo de titulación de tierras para los pueblos indígenas, se han traducido en desdibujar los tiempos y ritmos de los procedimientos, para falsificar el avance real de los procesos.

La STI-CNTI propugnaré por la aplicación integral del Decreto 1071 de 2015, Libro 2, Parte 14, Título 7, Capítulos del 1 al 6, para que se lleven a cabo los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos, de manera integral y no desagregada, con la culminación de los procesos y el registro en la ORIP correspondiente del Acuerdo de titulación de propiedad colectiva.

Resguardos constituidos

A 31 de diciembre de 2020 según la información compilada por la STI-CNTI, se han constituido 779 resguardos, que abarcan 33'081.534, 3 hectáreas. Sin embargo, muchos de estos son procesos que no se culminaron ya que los actos administrativos nunca fueron inscritos en los FMI de los predios, como ya se ha mencionado. Esto da cuenta del incumplimiento sistemático del estado colombiano en la garantía de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas.

Aunque es indiscutible que esto representa una falencia en la seguridad jurídica de los territorios indígenas formalizados y en la función pública, es importante entender que el derecho a la propiedad colectiva no tiene como fuente el reconocimiento estatal (Corte IDH, 2006), por lo que esta negligencia aunque limita el derecho, no lo puede afectar en su esencia, sobre todo, teniendo en cuenta que el régimen que aplica a la propiedad colectiva no es el civil, sino que ha sido desarrollado por la Corte Constitucional, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al que además le es aplicable los más altos estándares internacionales.





2. PANORAMA GENERAL DEL ESTADO DE LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A 2020

La ANT creada por el Decreto 2363 de 2015 como nueva autoridad de tierras, tiene entre sus funciones misionales, atender las solicitudes de formalización de territorios indígenas en resguardos. Sin embargo, en el tránsito entre el Incoder y esta entidad, muchas de las solicitudes de formalización de territorios fueron "extraviadas", por lo cual hoy se encuentra realizando un proceso de inventario que viene siendo vigilado por la CGR.

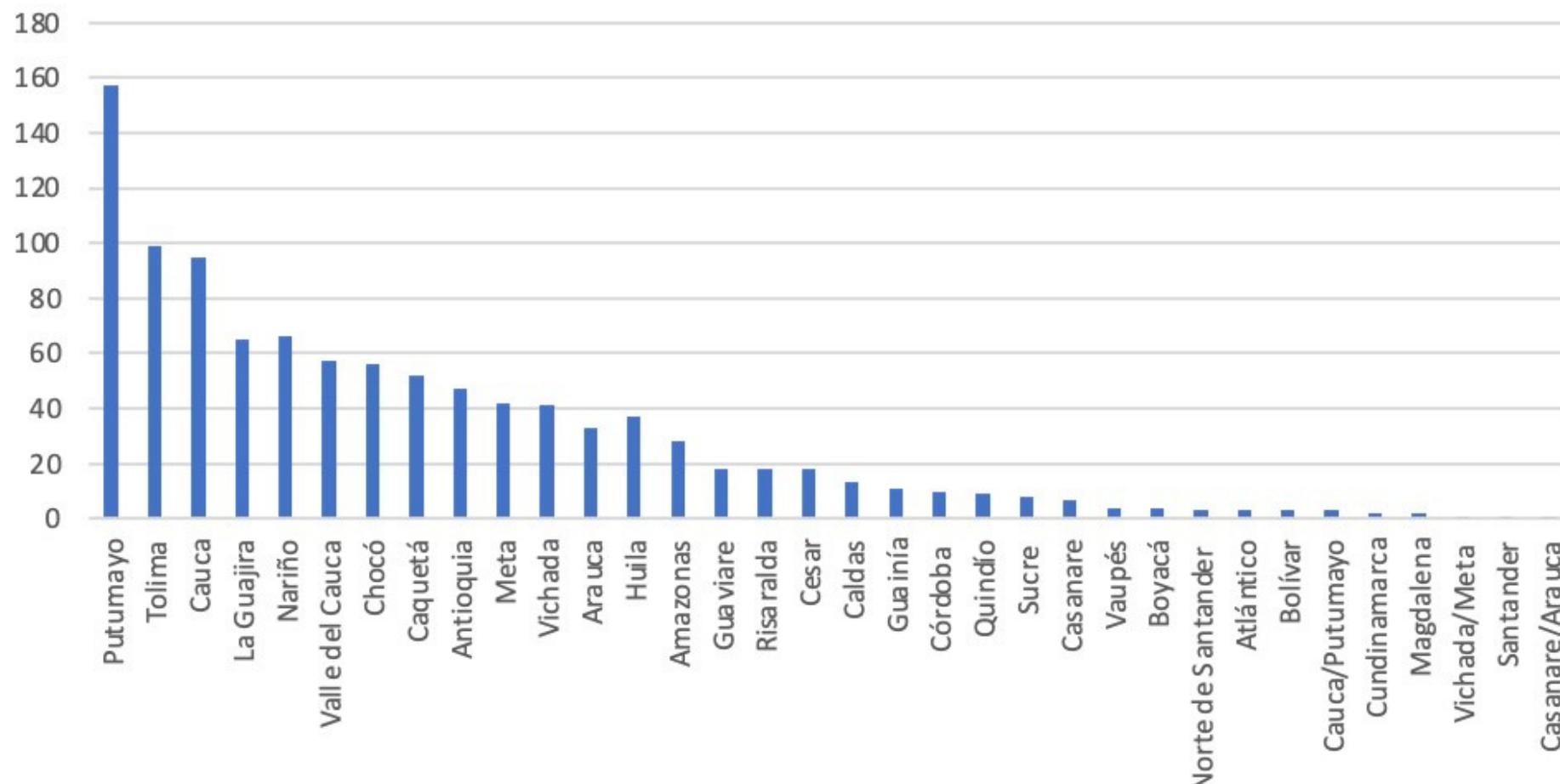
De acuerdo a lo anterior es preciso señalar que este informe se hace con la última base de datos de la ANT a la que se ha podido tener acceso al momento de la redacción de este informe (corte 8 de noviembre de 2020), base que, de acuerdo a lo señalado, contempla

los procesos que la ANT ha identificado sin que este implique el total de las solicitudes existentes.

Según esta base de datos, se encuentra que a dicha fecha de corte hay 1014 solicitudes de formalización de derechos territoriales de pueblos indígenas.

Las 1014 solicitudes de formalización se distribuyen espacialmente en 31 departamentos. Se ubica una mayor concentración de solicitudes en el departamento de Putumayo con el 15,4% de los casos, Tolima con el 9,70% y Cauca con el 9,3%.

Gráfica 1. Solicitudes de formalización de territorios indígenas por departamento



Fuente:
elaboración ODTPI-
CNTI a partir de
información de la
ANT (2020)



2.1 Pueblos beneficiarios de las solicitudes

Las 1014 solicitudes tienen como beneficiarios a 74 de los 115 pueblos indígenas reconocidos en el país y aunque podría tratarse de más pueblos beneficiarios de las solicitudes dado que 84 celdas de identificación del pueblo se encuentran vacías, lo cierto es que este dato revela que al menos un 64,34% de los pueblos indígenas en el país no tienen su permanencia territorial y respectivo ejercicio de derechos asegurados, lo cual en la mayoría de los casos puede significar un riesgo a la pervivencia misma de las comunidades como culturas y como patrimonio cultural de la nación.

También se identifica que, del total de solicitudes, al menos el 76,9% se encuentran en cabeza de 18 pueblos indígenas destacándose de manera particular el pueblo Embera que tiene el 16,1% de las solicitudes, el pueblo Nasa con el 11,7% y el pueblo Pijao que encabeza el 9,6% de las solicitudes.⁸

Tabla 2. Cantidad de solicitudes por pueblos con 10 o más solicitudes de formalización⁹

Pueblo	Comunidad	Solicitudes	%
Embera	Embera	40	16,1%
	Embera Chamí	63	
	Embera Katío	43	
	Embera Dobida	13	
	Embera Chamí-Katío	1	
	Embera Dobida y Embera Katío	1	
	Embera Eyabida	1	
	Embera Katío-Chamí	1	
Nasa		118	11,7%
Pijao		97	9,6%
Awá		69	6,8%
Wayúu		61	6,0%
Inga		56	5,5%
Sikuani		40	3,9%
Zenú		28	2,7%
Yanacona		22	2,1%
Pastos		21	2,0%
Wounaan		17	1,6%

⁸ Para ver todo el listado de las solicitudes por pueblo remitirse al Anexo 1.

⁹ Esta tabla no refleja la totalidad de solicitudes por pueblo si no solo la cantidad de solicitudes de los pueblos que tienen más de 10 solicitudes.

Eperara Siapidara	16	1,58%
Hitnü-Macaguán	12	1,1%
Tikuna	12	1,1%
U'wa	12	1,1%
Jiw	11	1,09%
Murui	11	1,09%
Misak	10	0,9%
Total	776	76,9%

Fuente: elaboración ODTPI-CNTI a partir de información de la ANT (2020).

2.2 Solicitudes por tipo de procedimiento de formalización

De las 1014 solicitudes en curso, el 95,2% se distribuye entre solicitudes de constitución de resguardos en un 51,3% y en ampliación de resguardos en 44%:

Tabla 3. Procesos de formalización de derechos territoriales por tipo de actuación

Constitución	Ampliación ¹⁰				Ampliación y saneamiento	Ampliación aclaración	Saneamiento	Resguardo de origen colonial o republicano	Total
	1	2	3	4					
520	407	32	6	1	1	34	11	1014	
	446								
51,3%	44%				0,1%	0,1%	3,4%	1,08%	

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI a partir información de la ANT (2020).

Es preciso destacar que en la información suministrada por la ANT, no se determinan las aspiraciones de formalización territorial de los pueblos indígenas, ni tampoco las solicitudes en las que se requiere compra de predios y mejoras, por lo que no es posible determinar de manera certera las necesidades de tierras y de seguridad jurídica que tienen o no tienen los pueblos indígenas a nivel nacional.

¹⁰ Los números 1, 2, 3 o 4 corresponden al número de veces que se ha realizado la solicitud de ampliación por cada uno de los pueblos beneficiarios.

2.3 Solicitudes por estado del trámite

En relación con el estado de trámite del total de las solicitudes la base de datos de la ANT muestra que solo se encuentran en trámite el 15,5% de las solicitudes dado que 44 de ellas se encuentran incompletas y 441 se encuentran en verificación de documentos; mientras que el 27,7% tiene la solicitud completa según criterios de la entidad.

Tabla 4. Solicitudes por estado del trámite

Estado de la solicitud	Cantidad de solicitudes			%
Incompletas	44	485	485	52,31%
En verificación de documentos	441			
Solicitud completa	281	281	281	30,31%
Finalizada sin registro en ORIP	3	3	3	0,32%
Solicitudes en trámite efectivo	158	158	158	17,04%
Total	927	927	927	99,98%

Fuente: elaboración ODTPÍ de la STI-CNTI a partir información de la ANT (2020).

Es preciso destacar que en la información suministrada por la ANT, no se determinan las aspiraciones de formalización territorial de los pueblos indígenas, ni tampoco las solicitudes en las que se requiere compra de predios y mejoras, por lo que no es posible determinar de manera certera las necesidades de tierras y de seguridad jurídica que tienen o no tienen los pueblos indígenas a nivel nacional.

2.4 Solicitudes por fecha de radicación

De acuerdo a la información suministrada por la ANT, del total de solicitudes, 684, es decir el 67,4%, corresponden al rezago histórico de la entidad, lo cual supone se trata de solicitudes que fueron presentadas ante el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y explica además que algunas solicitudes puedan llevar décadas sin ser atendidas en lo absoluto o se queden en etapas iniciales, esto último implicando la posterior repetición de actuaciones para dar continuidad a su trámite, tal como lo alertó la CGR desde 2014 (2014).

Podría decirse que el año en donde se realizaron más solicitudes de formalización fue el 2018, y que en los últimos 10 años el número de solicitudes ha aumentado significativamente en comparación a otras décadas, sin embargo, se debe a que las solicitudes recientes están mejor identificadas. Un asunto central en relación con esto es que la ANT sólo conoce la fecha de radicación de 536 solicitudes, es decir que en cerca de la mitad de las solicitudes de formalización no se puede determinar el tiempo que llevan en curso. Por esto mismo no es posible establecer el promedio de tiempo que las solicitudes llevan radicadas ante la respectiva autoridad de tierras. Es así como vuelve a presentarse la deficiencia de información y debilidad en la sistematización como un obstáculo para el análisis y construcción de criterios para la toma de decisiones.

Hasta ahora, la solicitud más antigua identificada es la de Dochama Alto Uré del pueblo Embera Katío en Córdoba que lleva más de 42 años, caso finalizado hasta finales del 2020 cuando fue expedido el acto administrativo de constitución.

Tabla 5. Solicitudes por año de radicación

Año de radicación	Cantidad de solicitudes	Años desde el radicado de la solicitud
1978	1	43
1986	2	35
1987	1	34
1988	2	33
1989	1	32
1990	2	31
1991	2	30
1995	4	26
1996	3	25
1997	3	24
1998	8	23
1999	2	22
2000	2	21
2001	2	20
2003	3	18
2004	8	17
2005	12	16
2006	8	15
2007	7	14
2008	5	13
2009	3	12
2010	15	11
2011	28	10
2012	21	9
2013	21	8
2014	11	7
2015	21	6
2016	12	5
2017	75	4
2018	115	3
2019	85	2
2020	51	1
Total	536	

Fuente: elaboración ODPTI de la STI-CNTI con base en a partir de información de la ANT (2020).



Por su parte, durante el año 2020 la ANT recibió un total de 51 solicitudes de formalización de territorios indígenas en resguardos:

Tabla 6. Solicitudes de formalización durante el año 2020

Proceso	Número de solicitudes
Constitución	36
Ampliación	15
Total	51

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI con base en a partir de información de la ANT (2020).

2.5 Solicitudes de la formalización por etapas

En consideración a las 4 etapas procesales que adoptó la ANT como fue mencionado anteriormente, se identifica que el 77% de las solicitudes están por iniciar proceso lo cual alerta sobre la parsimonia institucional que se ha tenido de manera histórica para la atención y trámite de solicitudes de formalización territorial de los pueblos indígenas:

Tabla 7. Solicitudes por etapa de proceso según ANT

Pendiente de iniciar proceso	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Sin etapa
779	66	112	36	14	7
77%	6,5%	11%	3,5%	1,4%	0,6%

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI con base en a partir de información de la ANT (2020).

2.6 Planeación de la Dirección y Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT para el 2020

En relación con los compromisos del PND que rigen actualmente, se concertó que para el 2020 la ANT debía expedir 30 actos administrativos de constitución, ampliación, saneamiento de resguardos, y de protección de territorios ancestrales del Decreto 1071 de 2015, Libro 2, Parte 14, Título 20 (Decreto 2333 de 2014)¹¹, sin embargo, la meta de adquisición y compra de predios no se concertó. Así mismo, como el indicador concertado fue de "actos administrativos expedidos" y no a procesos culminados o finalizados, su cumplimiento se debe verificar en la implementación del Plan de atención 2020.

¹¹ Esta fue la meta concertada para el acuerdo G6 protocolizada en el Acta de la sesión de la MPC del 21 de diciembre de 2019.

Para el proyecto de inversión de la ANT Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas¹² vigencia 2020, la ANT solicitó inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un monto de 400 mil millones de pesos basado en un estudio técnico acerca de los recursos necesarios para atender las solicitudes territoriales indígenas, sin embargo, le fueron asignados 34 mil millones. Posteriormente, estos recursos fueron reducidos a 29 mil quinientos millones, esta modificación perjudicó los recursos para los procesos de formalización y se tradujo en la disminución de metas en el Plan de Acción 2020 como se podrá ver más adelante.

Tabla 8. Presupuesto para los procesos de formalización de territorios indígenas durante el 2020

Servicio	Valor Inicial Asignado (\$)	Valor final asignado (\$)
Constitución	3.616.934.487	3.955.146.330
Ampliación	3.342.108.704	3.179.468.000
Saneamiento	3.616.934.487	3.955.146.330
Adquisición de predios y mejoras	3.342.108.704	3.179.468.000

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI con base en a partir de información de la ANT (2020).

Es preciso señalar que el 2020 es el año en el que mayor desproporción hay entre el recurso asignado y el recurso obligado desde los últimos 7 años, lo que si bien puede explicarse en el marco de la emergencia sanitaria desatada por el Covid-19, en todo caso tiene implicaciones en cuanto a la disposición que fue hecha de los recursos a pesar de estas circunstancias extraordinarias.

Gráfico 2. Recursos Asignados vs Recursos Obligados 2014-2020



¹² Aunque el objetivo principal del proyecto de inversión de la ANT es formalizar, dotar de tierras y dar seguridad jurídica a los territorios indígenas, en este también se han incluido “servicios” de mediación de resolución de conflictos territoriales y de apoyo financiero para iniciativas comunitarias.

Así, de los 29.500 millones asignados se destinaron 17 mil millones de pesos para cumplir con los acuerdos realizados en el marco de la Minga Suroccidente, aún cuando en esta las mismas comunidades exigieron que se debían cumplir con recursos adicionales y sin afectar las solicitudes de otros pueblos. Esto es una práctica reiterada y problemática de las instituciones que, en contexto de movilizaciones o presiones de los pueblos indígenas a través de su derecho a la protesta, en lugar de gestionar, reubicar o priorizar recursos para cumplir con los acuerdos a los que se llegan, decide utilizar los que ya se tienen destinados para la formalización de los territorios indígenas, lo que implica que otras solicitudes dejan de ser atendidas y terminan “rezagadas”, provocando una competencia por la atención de las solicitudes entre las mismas comunidades indígenas y desviando la discusión a la priorización, cuando la oferta institucional no aumenta.

Sumado a esto, con el mismo proyecto de inversión se responde a:

- Órdenes judiciales (incluyendo las de restitución de derechos territoriales).

- Medidas de protección que emite la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) en donde se decreta la formalización de territorios indígenas.
- Metas e indicadores del Plan Marco de Implementación del AFP.
- Plan de Acción de Víctimas.
- Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto al Plan de compras se incluyeron 89 solicitudes de formalización frente a las cuales serían adquiridos los predios durante 2020. Sin embargo, esta meta fue posteriormente reducida a 20 en el Proyecto de inversión. La compra de predios ha sido uno de los puntos de discusión más álgidos con el gobierno nacional por dos razones principales: por un lado, porque es el componente que más requiere asignación de recursos, sin embargo, la ANT no ejecuta todos los asignados para tal función. De otro lado, la ANT exige como requisito que las solicitudes de formalización de territorios indígenas con compras de predios sean priorizadas por la misma CNTI, así como otros requisitos que no tienen sustento legal.

Tabla 9. Resultado en meta y ejecución presupuestal para el producto de adquisición de tierras y/o mejoras

Meta proyectada	Meta cumplida	Porcentaje de cumplimiento	Valor apropiado	Valor obligado	Porcentaje de ejecución
20	49	100%	\$16.275	\$2.306	14%

Fuente: DNP (2020).

De acuerdo a lo anterior, si bien se tiene conocimiento que a 25 de diciembre la SubDAE adquirió 49 predios, lo cual supera la meta de los 20 proyectados, lo cierto es que tan solo ejecutaron un 14% del recurso apropiado para la anualidad, lo que si bien de buena fe suele explicarse por el fracaso en la negociación de predios que se llevan casi todo el recurso al final del año, dados los rezagos históricos de la función pública de dotación de tierras a comunidades indígenas, no

tiene sustento alguno que ni siquiera por las condiciones extraordinarias que debieron enfrentarse con ocasión de la pandemia, revelando ello cuando menos, una plena negligencia en el avance de los procesos de formalización de derechos territoriales y con ello una ausencia de garantía del Estado de estos derechos (DNP, 2020).



2.7 Plan de atención- 2020 de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT

En el Plan de atención de 2020 se incluyeron 289 solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento y protección de territorios ancestrales, es decir que solo frente al 28% del total de las solicitudes se planeó realizar actuaciones o acciones de avance, lo cual puede significar desde el envío de una comunicación, hasta la expedición del acto administrativo de formalización del territorio. Dado que el plan de atención contiene los casos sobre los que hay un compromiso de finalización durante el año (plan de acción) como frente a los que solo se comprometen avances, los casos seleccionados se encuentran en las diferentes etapas.

Tabla 10. Solicitudes incluidas en plan de atención 2020 por tipo de proceso

Tipo de proceso	Estado	No.	Tipo de proceso	Estado	No.	Tipo de proceso	Estado	No.	Tipo de proceso	No.	Total procesos por etapas	No.
Constitución	En revisión	71	Ampliación	En revisión	1	Saneamiento	En revisión	0	Protección territorios ancestrales	22	En revisión	72
	Etapa 1	16		Etapa 1	74		Etapa 1	1			Etapa 1	91
	Etapa 2	41		Etapa 2	23		Etapa 2	0			Etapa 2	64
	Etapa 3	16		Etapa 3	9		Etapa 3	0			Etapa 3	25
	Etapa 4	13		Etapa 4	2		Etapa 4	0			Etapa 4	15
	Total	157		Total	109		Total	1			Total	22
Total final												

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI a partir de información de la ANT (2020).

Frente a órdenes judiciales y procesos agrarios que involucran casos de formalización, como parte del Plan de atención la ANT también informó que atendería 89 casos fuera de las 289 solicitudes ya mencionadas, pero en la información entregada no se estableció si los recursos con los que se abordan responden al mismo Proyecto de Inversión.

2.8 Plan de acción 2020 de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT

El Plan de acción 2020 planteó unas metas iniciales que sin embargo la ANT redujo bajo el argumento de obstáculos derivados de la emergencia sanitaria generada por del Covid-19 para ir a territorio, por lo que no era posible cumplir con una meta que se había fijado sin tener en cuenta ese escenario. Así, mediante el Acuerdo 132 de 2020 de su Consejo Directivo, la ANT modificó unilateralmente el Plan Operativo¹³ de la entidad para el 2020 que había sido aprobado mediante Acuerdo 108 de 2019, lo que también llevó a que esta reducción en metas se reflejara en los Proyectos de inversión.

¹³ El Plan Operativo es otro instrumento de planeación que se encuentra alineado con los proyectos de inversión de cada dirección de la ANT y se aprueba el año inmediatamente anterior de cada vigencia.

Tabla 11. Metas Plan de Acción 2020 de la SubDAE.

Tipo de proceso	Meta 2020	Meta ajustada por Covid-19
Constitución	13	13
Ampliación	13	7
Saneamiento	1	1
Protección Decreto 1071, Libro2, Parte14, Título 20 (D. 2333/2014)	2	1
Subtotal	29	22
Adquisición de predios y mejoras	38	20

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI con base en a partir de información de la ANT (2020).

De acuerdo a esta meta, es posible advertir que la SubDAE solo se comprometió a formalizar el 2,1% de las solicitudes en curso a pesar de las históricas dificultades que frente a esta función pública han venido siendo señaladas a lo largo de este informe.

Los casos que fueron priorizados para el plan de acción con la variable de Covid-19 son los siguientes:

Tabla 12. Procesos priorizados en el plan de acción 2020 por SubDAE ANT ¹⁴

No.	Comunidad/Resguardo	Pueblo indígena	Municipio	Departamento	No. de familias beneficiadas	Pretensión territorial	Compromiso	Etapas	% de avance
CONSTITUCIÓN									
1	Naexal Lajt	Jiw	Mapiripán	Meta	228	1.733,17	Víctimas del conflicto armado / Plan de mejoramiento Mapiripán; Auto del 14/07/2016-Medida Cautelar Resguardo Caño Ovejas	Etapa 4	100%
2	Fiiil Vist La Gran Perdiz	Nasa	San Agustín	Huila	28	469,1339	Minga ONIC (2) / CNTI	Etapa 4	100%
3	El Águila	Misak	Belén de Los Andaquíes	Caquetá	15	406,6461	Confederación Nunachak/CNTI	Etapa 4	100%
4	Puerta del Macizo	Yanacona	La Sierra	Cauca	128	9,3775	Minga ONIC (1) CRIC- Decreto 982 de 1999/1811 de 2017/ CRIC Gobierno Nacional	Etapa 4	100%
5	Puerto Claver	Senú	Bagre	Antioquia	87	7.215,34	Minga ONIC (1)- Convenio ACT-ANT- Gobernación/OIA	Etapa 4	100%

¹⁴ Esta tabla no pudo incluir toda la información de los casos priorizados para ampliación debido a la ausencia de respuesta oportuna a los requerimientos de información planteados por la STI de la CNTI en la medida en que no pudo aclararse cuál es el séptimo caso de ampliación que fue priorizado en un principio.

6	Korodo-Ite	Embera Chamí	Remedios	Antioquia	19	75,1104	Minga ONIC (1)/ Minga La María	Etapa 4	100%
7	Tamaquito II	Wayúu	Barrancas y Fonseca	La Guajira	45	299,9224	Mesa Wayúu/ Minga ONIC	Etapa 4	100%
8	Omaga	Senú	Cáceres	Antioquia	39	27,7693	Minga ONIC (1) / Minga La María	Etapa 4	100%
9	Inka Watzal	Awá	Orito	Putumayo	35	347,1797	Mesa Awá-Autos 004 de 2009 y 174 de 2011	Etapa 4	88%
10	Embera Chamí Doquera	Embera Doquera	Lejanías	Meta	30	144,4906	La Tutela 201300467	Etapa 4	88%
11	San Antonio 2	Senú	Zaragoza	Antioquia	26	63,0761	Minga La María	Etapa 3	85%
12	Inga de Santiago	Inga	Santiago	Putumayo	982	6.353,07	CNTI	Etapa 4	91%
13	Nukanchipa Alpa Amukunapa Wasi	Inga	Villagarzón	Putumayo	79	33.654,03	MRA	Etapa 4	91%
TOTAL FAMILIAS A BENEFICIAR Y HECTÁREAS					1.776	50.798, 18			
AMPLIACIÓN									
No.	Resguardo	Pueblo	Municipio	Departamento	No. de familias beneficiadas	Has/M ²	Compromiso/ Orden judicial	Etapa	Total % de avance
1	Camaritagua	Yukuna		Amazonas	19	21.775,34	Minga ONIC (1)	Etapa 4	91%
		Cubeo	La Pedrera						
		Miraña							
2	La Estación	Nasa	La Plata	Huila	124	174,2485	Auto admisorio del 09/03/20 emitido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva	Etapa 3	85%
	Tálaga								
3	La Concepción	Nasa	Santander de Quilichao	Cauca	940	129,4258	CRIC-ACIN	Etapa 3	85%
4	Kizgó	Kizgo	Silvia	Cauca	1.634	717,9965	CRIC	Etapa 4	94%
5	La Reforma	Misak	La Plata	Huila	47	72,1940	Minga ONIC (1)	Etapa 3	74%
6	Altos del Tigre	Zenú	Cáceres	Antioquia	39	46,5646	*	Etapa 1	*

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI a partir de información de la ANT (2020)



Como se advierte, 12 de los 13 casos de constitución se encontraban en etapa 4 y el restante en etapa 3. De lo anterior se puede deducir que gran parte de los casos contaban con acto administrativo que reconocía la formalización expedida, pero que no habían sido finalizados, dado que no contaban con registro ante la respectiva Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Como se ha advertido en años anteriores, solo las solicitudes que están próximas a ser finalizadas son las que suelen quedar incluidas en el proyecto de inversión y en el Plan de acción y son denominadas "cumplidoras de metas".

Por otro lado, se evidencia que 7 casos priorizados responden a órdenes judiciales, de las cuales 1 proviene de un proceso de restitu-

ción de tierras. Así mismo, vale decir que solo fue incluido un caso de protección de territorio ancestral.

Ahora bien, de acuerdo a la fecha de solicitud se advierte que de los casos priorizados para constitución, tan solo 2 corresponden al rezago de la entidad, por lo cual en su mayoría se avanzó en casos de solicitud más recientes. Lo anterior si bien favorece a las comunidades solicitantes en tanto resultan ser de las pocas que resuelvan su aspiración territorial en un tiempo razonable, lo cierto es que se advierte una priorización de casos más recientes con lo cual se deja por fuera históricas solicitudes no resueltas por el Estado durante años. En el caso de las ampliaciones 5 de las 7 si corresponden al rezago histórico de la entidad.

Tabla 13. Casos priorizados del plan de acción de 2020 por fecha de solicitud¹⁵

No.	Resguardo	Fecha de solicitud	Rezago/ Demanda
CONSTITUCIÓN			
1	Naexal Lajt	27/03/18	Demanda
2	Fiil Vist La Gran Perdiz	11/07/17	Demanda
3	El Águila	23/11/09	Rezago
4	Puerta del Macizo	09/03/18	Demanda
5	Puerto Claver	24/04/17	Demanda
6	Korodo-Ite	14/08/17	Demanda
7	Tamaquito II	29/05/17	Demanda
8	Omaga	03/04/17	Demanda
9	Inka Watzal	12/02/18	Demanda
10	Embera Chamí Doquera	22/02/18	Demanda
11	San Antonio 2	12/05/17	Demanda
12	Inga de Santiago	18/03/89	Rezago
13	Nukanchipa Alpa Amukunapa Wasi	31/08/98	Rezago
AMPLIACIÓN			
1	Camaritagua	12/04/12	Rezago
2	La Estación	20/08/2011-R 04/11/2016	Rezago
	Tálaga		
3	La Concepción	15/04/11	Rezago
4	Kizgó	1/01/14	Rezago
5	La Reforma	30/03/19	Demanda

Fuente: Elaboración propia ODTPI a partir de la información suministrada por la ANT (2020)

¹⁵ Esta tabla no pudo incluir toda la información de los casos priorizados para ampliación debido a la ausencia de respuesta oportuna a los requerimientos de información planteados por la STI de la CNTI en la medida en que no pudo aclararse cuál es el séptimo caso de ampliación que fue priorizado en un principio.

2.9 La formalización en el marco de la pandemia por el coronavirus COVID-19

La emergencia sanitaria impuso grandes retos para la participación, los derechos territoriales y el funcionamiento de la CNTI, no sólo por el nuevo riesgo que implicó la pandemia, sino porque esta misma fue usada por el Gobierno para vulnerar derechos, como lo fue la expedición de las circulares 2020-29-DMI-1000 del 27 de marzo de 2020, y CIR 2020-42-DMI-1000 del 20 de abril de 2021, en donde se dio vía libre a la realización de consultas previas de manera virtual.

Frente a esta amenaza los Pueblos y Organizaciones indígenas con asiento y representación en la CNTI, vieron la necesidad de blindar las sesiones para que la concertación y la consulta previa no fueran instrumentalizadas para violentar sus mismos derechos. Fue así como en la primera sesión del 2020 se presentó un posicionamiento y con este unos criterios metodológicos y políticos en donde fueron consignadas las siguientes salvaguardas: primero, las sesiones virtuales son un mecanismo excepcional ante la crisis generada por la pandemia del Covid-19, con el fin de evitar la parálisis estatal y el aumento en la vulnerabilidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas, así como el riesgo de despojo. Segundo, las medidas de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas deben extremarse al tratarse de este tipo de derechos, y así mismo no pueden ser suspendidos durante estados de excepción como lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁶. Tercero y por lo anterior, durante las sesiones virtuales sólo serían tratados temas que tengan estrecha relación con la situación vital y humanitaria de los pueblos indígenas en garantía de sus derechos territoriales en el marco de la pandemia. Las sesiones virtuales se dejó en claro allí finalmente, no son un mecanismo idóneo de participación, razón por la cual, no sustituyen el derecho a la consulta ni al consentimiento previo, libre e informado (CNTI, 2020).

Inicialmente, para acelerar la atención de las solicitudes y poder proteger jurídicamente los territorios indígenas, se acordó la creación de “Mesas interinstitucionales para agilizar la garantía de los derechos territoriales en el marco de la pandemia”¹⁷, respecto de las cuales hay que señalar, no se cumplió la ruta establecida ni se logró el objetivo planteado, puesto que las entidades no aumentaron esfuerzos para la atención de las solicitudes, y más bien se limitaron a las acciones que venían realizando previamente y no realizaron las mesas en su totalidad.

Debido a esto, durante la segunda sesión de la CNTI en el año 2020, los pueblos y organizaciones indígenas apostaron porque se diera un Plan de Choque, sin embargo, ante la negativa del gobierno nacional a reconsiderar sus metas para el 2020, la PGN intervino solicitando la información respectiva a la atención de las necesidades territoriales de los pueblos indígenas durante la pandemia, en donde se indagó por los propósitos del Plan de Choque que estaba implementando la ANT, teniendo en cuenta que debían tomar medidas extraordinarias ante la emergencia sanitaria¹⁸ y aumentar las medidas de protección a los territorios indígenas. Esto dio lugar a que se realizara una sesión extraordinaria en la que se abordaran las respuestas dadas por las entidades y se concertara un Plan de Choque.

Durante esta sesión se evidenciaron las inconsistencias y falencias en la información entregada por la ANT. Particularmente en la presentación de cumplimiento de metas, la entidad venía presentando como resguardos constituidos o ampliados proceso que contaban con el Acuerdo por parte del Consejo Directivo, pero cuyo trámite no había sido culminado. Así mismo, la información remitida por la entidad no era consistente y estaba desactualizada.

¹⁷ CNTI 2020 Sesión I, Acta 1, Acuerdo 3.

¹⁸ CNTI 2020 Sesión II, Acta 1, Acuerdo 2.



Frente a las solicitudes que contaban con acuerdos de formalización aprobados en el Consejo Directivo, solicitudes en etapa 3 y 4, y unas pocas en etapa 1 y 2¹⁹, se concertaron y coordinó con las entidades que hacen parte de la CNTI y tienen responsabilidades en los procesos de formalización y protección de territorios ancestrales rutas de avance, unas basadas en las que ya tenía definida la ANT y otras nuevas concertadas en el marco de la sesión. Sin embargo, el gobierno nacional se negó a aumentar las metas en el Plan de acción nuevamente.

Aun así, pese a la insistencia de los pueblos indígenas en aumentar la atención de las solicitudes de formalización, en el mes de septiembre la ANT decide unilateralmente reducir las metas del Plan de acción de la Dirección de Asuntos Étnicos, desconociendo todas las exigencias, acuerdos y reivindicaciones de los pueblos indígenas durante el 2020.

En concreto el plan de choque contiene las siguientes solicitudes de formalización:

Tabla 14. Estado de rutas de avance de Plan de Choque 2020 a 11 de diciembre de 2020

No.	Territorio con solicitud	Ruta de avance	Ruta ANT/ Nueva	Responsable	Estado
Rutas de avance para solicitudes de formalización aprobadas en Consejo Directivo de la ANT					
1	Inga de Santiago (Putumayo)	Firma del presidente del Consejo Directivo de la ANT el 08/09/2020.	Nueva	MADR	Realizada fuera del término
2	San Antonio 2 (Antioquia)	Firma del presidente del Consejo Directivo de la ANT el 08/09/2020.	Nueva	MADR	Realizada fuera del término
3	Ñukanchipa Alpa Amukunapa Wasi Urta Maokarigideo (Putumayo)	Firma del presidente del Consejo Directivo de la ANT el 08/09/2020.	Nueva	MADR	Realizada fuera del término
4	La Concepción	Firma del presidente del Consejo Directivo de la ANT el 08/09/2020.	Nueva	MADR	Realizada fuera del término
5	Aclaración y corrección del Acuerdo No. 062 del 9 de mayo de 2018 (ampliación 2 resguardo Kizgó en el Cauca)	Firma por parte del viceministro de Desarrollo Rural para el 09/09/2020.	Nueva	MADR	Realizada fuera del término
6	Constitución Kanalitojo (Vichada)	Firma por parte del viceministro de Desarrollo Rural para el 09/09/2020.	Nueva	MADR	Realizada fuera del término
7	Ampliación resguardo La Reforma (Huila)	Firma por parte del viceministro de Desarrollo Rural para el 09/09/2020.	Nueva	MADR	Realizada fuera del término
Rutas de avance para solicitudes en etapa 3 y 4					
8	Constitución Zince La 18 (Antioquia)	Presentar al Consejo Directivo en el mes de octubre de 2020.	ANT	ANT	Cumplida
9	Constitución Sesquilé (Cundinamarca)	Presentar al Consejo Directivo en el mes de octubre de 2020.	ANT	ANT	Incumplida
10	Constitución Calara San Martín (Tolima)	Presentar al Consejo Directivo en el mes de octubre de 2020.	ANT	ANT	Incumplida
11	Constitución Nuevo Horizonte (Cauca)	Presentar al Consejo Directivo en septiembre 2020.	ANT	ANT	Cumplida

¹⁹ Algunas solicitudes en etapa 1 y 2 terminaron siendo parte del Plan de Choque aunque inicialmente esa no era la intención puesto que la base de datos remitida por la ANT contenía errores y algunas solicitudes debieron ser reubicadas puesto que se encontraban en etapas anteriores y otras excluidas.

12	Constitución Muisca de Cota	La nota devolutiva se resolverá de acuerdo con ruta que se realice entre la ANT y la SNR el 09/09/2020.	Nueva	ANT SNR	Realizada fuera del término
13	Constitución Muchidó La Guama	Presentar al Consejo Directivo en septiembre 2020.	ANT	ANT	Realizada fuera del término
14	Constitución La Chinita (Antioquia)	Presentar al Consejo Directivo en diciembre 2020.	ANT	ANT	Incumplida
15	Constitución La Campana (Meta)	Se levantará la medida cautelar de acuerdo con la ruta que se fije entre la ANT y la URT el 11/09/20.	Nueva	ANT URT	Incumplida
16	Constitución Chenche Zaragoza (Tolima)	La nota devolutiva se resolverá de acuerdo con ruta que se realice entre la ANT y la SNR el 09/09/2020.	Nueva	ANT URT	Incumplida
17	Constitución José Leonardo Campanario (Antioquia)	Presentar al Consejo Directivo en septiembre 2020.	ANT	ANT	Cumplida
18	Constitución La Montaña (Nariño)	Iniciar programa de descontamina Colombia, definir ruta cultivos ilícitos y realizar levantamiento topográfico.	ANT	ANT	Incumplida
19	Constitución Arenal (Nariño)	Culminación del procedimiento.	ANT	ANT	Incumplida
20	Ampliación 2 Sabaleta (Chocó)	Consolidación del ESEJTT y dar continuar el procedimiento.	ANT	ANT	Incumplida
21	Ampliación 2 Páez de Guadualito (Cauca)	Se presentará en la vigencia 2021.	ANT	ANT	Sin avance
22	Ampliación 2 Canoas (Cauca)	A presentarse en el mes de Noviembre *En Consejo Directivo de la ANT.	ANT	ANT	Incumplida
23	Ampliación 2 Caimán Nuevo (Antioquia)	Presentación al Consejo Directivo de la ANT en el mes de octubre.	ANT	ANT	Cumplida
24	Ampliación 2 Yurayaco (Caquetá)	Se avanzará de acuerdo a ruta que se determine entre la ANT y la SNR en mesa de trabajo del 09/09/2020.	Nueva	ANT SNR	Realizada fuera del término
25	Ampliación 1 Páez de las Mercedes (Cauca)	Presentar en Consejo Directivo en noviembre 2020.	ANT	ANT	Incumplida
26	Ampliación 1 Las Brisas (Caquetá)	Para presentar en el mes de noviembre al Consejo Directivo, una vez se defina la posible existencia de traslape.	ANT	ANT	Incumplida
27	Ampliación 1 *Matriz de la ANT no contiene nombre del territorio.	Remitirá oficio a ANM, ANH y Cancillería para coadyuvar las solicitudes realizadas por la ANT. Fecha: 11/09/2020	Nueva	ANT	Incumplida



28	Constitución La Chinita (Antioquia)	*La ruta no fue establecida claramente, se puede deducir que se buscó que la ANT adelantara gestiones para el desminado.	ANT	ANT	Incumplida
29	Ampliación 1 El Volao (Antioquia)	Remitirá oficio a ANM, ANH y Cancillería para coadyuvar las solicitudes realizadas por la ANT. Fecha: 11/09/2020	Nueva	ANT	Incumplida
30	Ampliación 1 Arquía (Chocó) *Territorio Maggilagundiwala	Se trabajará en la mesa interna de la ANT del 09/09/2020 y el 14/09/2020 se trabajará con el IGAC.	Nueva	ANT IGAC	Realizada fuera del término
31	Ampliación 1 Altos del Tigre (Antioquia)	A presentar a consejo directivo el mes de Septiembre de 2020.	ANT	ANT	Cumplida
32	Ampliación 1 Las Playas Ibudo (Antioquia)	Mesa ANT y se incluirá en el convenio entre la Gobernación de Antioquia y la ANT. Fecha: 30/09/2020	Nueva	ANT	Incumplida
33	Ampliación San Martín de Amacayacu y Palmera	Delegado Jairo Guerrero hará la gestión con la comunidad para que se realice un espacio con la ANT.	Nueva	ANT	Cumplida
Rutas de avance para procesos en etapa 1 y 2					
34	Constitución Tinigua (Meta)	Inicialmente era constitución, posteriormente se cambió a 2333. En junio se solicitó la información para iniciar el proceso. Solicitud de constitución se radicó incompleta. ONIC hará enlace con las comunidades.	Nueva	ANT	Sin registro
35	Constitución Dochama Alto Uré (Córdoba)	Dentro del Plan del Choque Septiembre: visita Octubre: consolidación. Noviembre: Consejo Directivo. Ministerio del Interior priorizará el caso y emitirá concepto previo de forma expedita para que la solicitud se pueda aprobar en Consejo Directivo en noviembre de 2020.	Nueva	ANT	Realizada fuera del término
36	Constitución Numain Maleiwa (La Guajira)	Actualización del Estudio Socioeconómico. Se priorizará para realizar visita a territorio en la vigencia 2021.	ANT	ANT	Incumplida
37	Constitución Chimiadó Limoncito	ANT presentará en sesión de la CNTI avance de la gestión para confirmar la decisión de la comunidad. Se enviará copia de las comunicaciones a la ONIC.	Nueva	ANT	Incumplida
38	Constitución Altos de San Juan	Mesa de trabajo entre IGAC y ANT para definir la jurisdicción municipal de la constitución, y determinar si se debe subsanar la etapa publicitaria.	Nueva	IGAC ANT	Cumplida



Otras rutas					
39	Ampliación 2 Inda Zabaleta (Nariño)	La ANT definirá ruta de avance y se implementará, la cual será informada al delegado Jairo Guerrero y la STI-CNTI.	Nueva	ANT	Incumplida

Fuente: CNTI 2020 Sesión V, 11 de diciembre de 2020

Ahora bien, el balance general en relación con el grado de avance en el cumplimiento de las rutas de este Plan de choque genera mayores inquietudes en la medida en que ni siquiera este pudo ser cumplido a cabalidad como fue el compromiso de la ANT derivado de las circunstancias extraordinarias.

Tabla 15. Avance en el cumplimiento de las solicitudes de formalización con ruta de avance concertada

Rutas para procesos aprobados por el Consejo directivo de la ANT	Rutas para procesos en etapas 1 y 2				Rutas para procesos en etapas 3 y 4				Rutas para otros procesos	Total de solicitudes de formalización con ruta de avance concertada
7	5				26				1	39: Fuera de término: 12 Cumplidas: 8 Incumplidas: 15 Sin registro: 2
Realizadas fuera de término (RFT)	FT ²⁰	C ²¹	I ²²	SR ²³	FT	C	I	SR	1	
	1	2	1	0	4	6	14	1	1	

Como se puede evidenciar, además del claro incumplimiento generalizado del Plan de Choque, que ya había sido reducido y limitado en su concertación por las entidades al negarse a aumentar las metas, la mayoría de las rutas concertadas se trataron de acciones que las entidades ya tenían previstas realizar, incluso, de estas mismas hubo casos en los que no hubo ningún grado de avance, aunque ya hubieran estado previstos antes del Plan de Choque.

Aunado a esto, el abordaje por parte de las instituciones de esta estrategia desnaturalizó el corriente funcionamiento de la función pública de dotación de tierras y protección de territorios indígenas, lo que llevó a que fuera muy difícil distinguirlo frente a los demás instrumentos de planeación, como lo son el Plan de atención y el Plan de acción, y a que así mismo se convirtiera en un referente valioso para la formalización de territorios indígenas en el contexto extraordinario. En conclusión, el Plan de choque no logró una mayor atención ni aportó a que se extremaran las medidas de protección de los territorios indígenas durante la emergencia sanitaria, y ello debido a la falta de voluntad y compromiso del gobierno nacional.

²⁰ Fuera de término

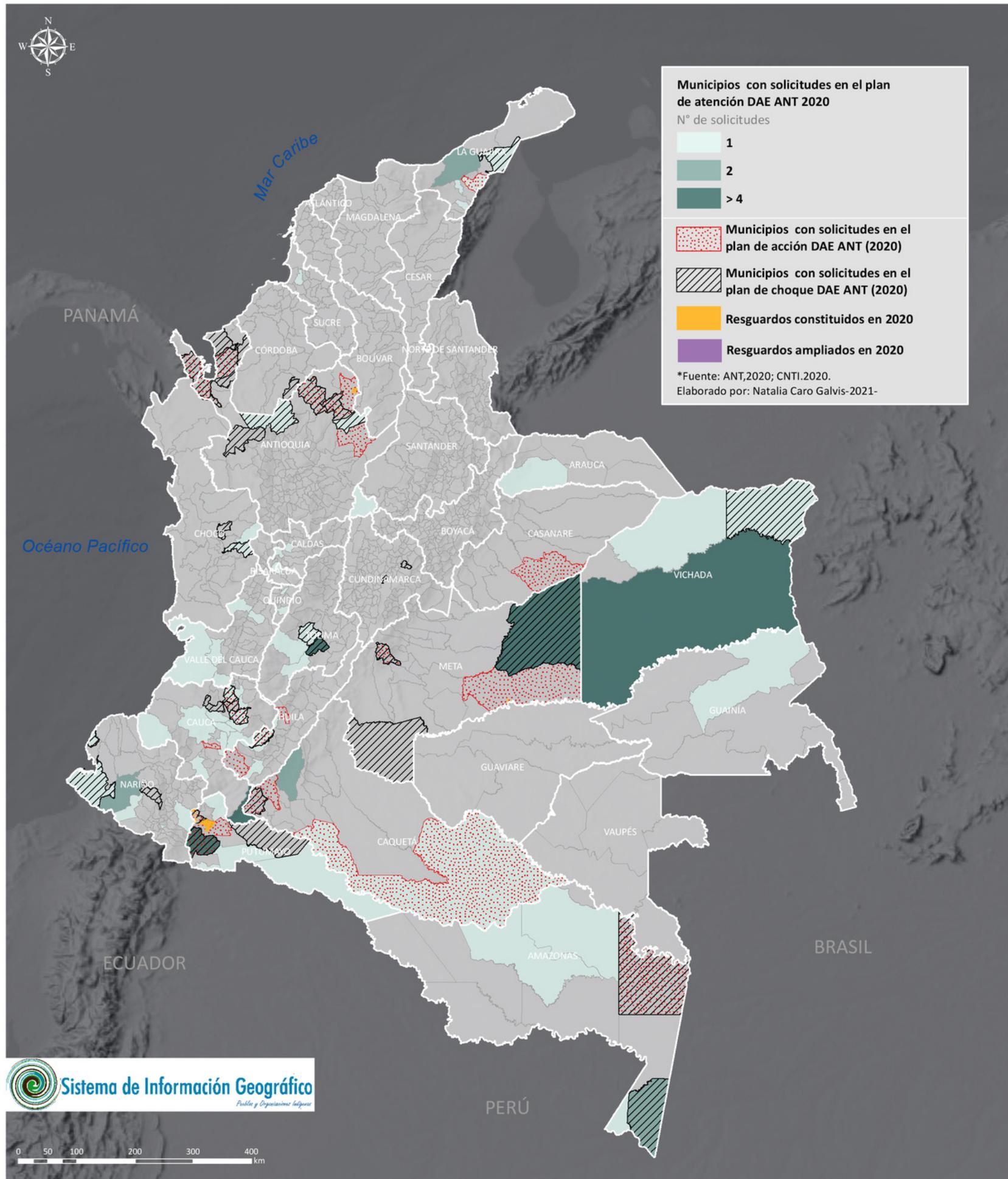
²¹ Cumplida

²² Incumplida

²³ Sin avance



Mapa 1. PLANEACIÓN DE LA DIRECCIÓN Y SUBDIRECCIÓN DE ASUNTOS ÉTNICOS DE LA ANT PARA LA ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS -2020-



2.10 Resultados en el cumplimiento del plan de acción 2020

De acuerdo a la multiplicidad de vicisitudes que tuvieron lugar en el marco del año 2020 con ocasión de las complejidades que puso de presente la emergencia sanitaria en relación con las funciones del Estado en materia de garantía de derechos territoriales, así como con el desgaste en la discusión en el marco de la CNTI para lograr una estrategia de acción que fuera cercana a las capacidades reales en el marco de la pandemia, los resultados finales del plan de acción durante el año 2020 son los siguientes:

Tabla 16. Procesos de formalización de territorios indígenas culminados en el 2020

Proceso	Meta ajustada por Covid	Avance a cargo del Proyecto de Inversión	Avance total
Constitución	13	13	16
Ampliación	7	6	6
Saneamiento	1	0	0
Protección (D. 2333/2014)	1	0	0
Adquisición de predios y mejoras	20	49	49

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI con base en a partir de información de la ANT (2020).

2.9.1 Resguardos constituidos en el año 2020

Durante el año 2020 se logró la constitución de 16 resguardos que implican la formalización de 49.287, 1798 hectáreas. Se trata de tres más con respecto a la meta del plan de acción que eran 13, por la adición de la constitución de los resguardos Zince, la 18 ubicado en el municipio de Zaragoza (Antioquia), Leonardo José Campanario en el municipio de Cáceres (Antioquia) y Nuevo Horizonte en el municipio de Morales (Cauca).



Tabla 17. Resguardos constituidos durante 2020

#	Mes	Comunidad	Ubicación	Familias	Personas	hectáreas	Trámite	PMI	PDET
1	Feb	Naexal Lajt	Mapiripán/ Meta	228	977	1733,1724	Demanda	Sí	Sí
2	May	Fiil Vits La Perdiz	San Agustín/Huila	28	118	495,6339	Demanda	SI	No
3	May	El águila	Belén de los Andaquíes/Caquetá	15	71	406,6461	Rezago	Sí	Sí
4	Jun	Tamaquito II	Barrancas y Fonseca	42	178	299,8368	Demanda	No	Sí
5	Jun	Puerta del Macizo	La Sierra/ La Guajira	128	413	9,3775	Rezago	Sí	No
6	Jul	Puerto Claver	El Bagre/Antioquia	87	335	7215,3388	Demanda	Sí	Si
7	Jul	Korodo Ite	Remedios/Antioquia	19	60	75,1104	Demanda	Sí	Sí
8	Jul	Omagá	Cáceres/Antioquia	39	172	27,7693	Demanda	No	Sí
9	Sep	Inkal Watzal	Orito/ Putumayo	35	112	347,1797	Demanda	No	Sí
10	Nov	San Antonio 2	La Plata/ Antioquia	26	106	63,0761	Demanda	No	No
11	Dic	Kanalitojo	Puerto Carreño/ Vichada	34	222	1.300,0640	Rezago	SI	SI
12	Dic	Leonardo José Campanario	Cáceres/Antioquia	40	134	80,6473	Demanda	SI	SI
13	Dic	Nuevo Horizonte	Morales/Cauca	184	537	62,0793	Demanda	NO	SI
14	Dic	Nukanchipa Alpa Amukunapa Wasi	Villa garzón/ Putumayo	79	294	30.803,6248	Demanda	SI	SI
15	Dic	Zince la 18	Zaragoza/Antioquia	35	143	14,5434	Demanda	SI	SI
16	Dic	Inga de Santiago	Santiago/ Putumayo	1049	3200	6.353,0711	Rezago	SI	NO
Total				2066	7064	49.287,1709			

Fuente: DNP (2020)

Sobre el particular vale la pena destacar los siguientes elementos: i) tres de las solicitudes obedecían a órdenes judiciales, en concreto a los casos: Naexal Lajt, Inka Watzal y Embera Chamí Doquera; ii) sólo 4 de las 16 solicitudes culminadas son de rezago, lo que quiere decir que la entidad está atendiendo en mayor medida solicitudes de constitución recientes. Esto a pesar de que el gobierno nacional se comprometió en la consulta previa del PND 2018-2022 a construir concertadamente con la CNTI un plan para la atención de las solicitudes rezagadas como se verá en un apartado posterior; iii) llama la atención que 11 de los 16 resguardos constituidos tengan una etiqueta de correspondencia con el PMI, lo cual podría explicar la priorización de casos recientes en la medida en que la gestión de la SubDAE es interpretada por la propia administración como parte del cumplimiento a su función misional, siendo así mismo contabilizada como un logro de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Aunque no es claro si los predios implicados obedecen a una adjudicación de tierras a través de la vía del Fondo de Tierras, o de la formalización de la pequeña y mediana propiedad a la que hace referencia el AFP por previa ocupación, como puede ser lo más probable; nada resulta más lejos de un avance en la implementación de las bases para la construcción de una paz estable y duradera, que el hecho de sumar acciones recientes en comparación con una intervención estatal orientada a la superación del histórico rezago de la autoridad de tierras frente a la formalización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como la principal contribución a la paz más allá de dónde se contabilicen las cifras. Tampoco es sorpresa que, en sintonía con lo anterior, 12 de los 16 resguardos estén ubicados en subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

2.9.2 Resguardos ampliados en el año 2020

Durante la vigencia se avanzó en la ampliación de 6 de los 7 resguardos que se contemplaron ampliar como meta según el plan de acción.

Tabla 18. Resguardos ampliados durante 2020

#	Mes	Comunidad	Ubicación	Familias	Personas	hectáreas	Trámite	PMI	PDET
1	Oct	Camaritagua	La Pedrera/Amazonas	19	72	21.775,3422	Rezago	SI	NO
2	Nov	Estación Tálaga	La Plata/Huila	124	419	174,2485	Rezago	SI	NO
3	Dic	Altos del Tigre	Cáceres/Antioquia	39	152	46,5646	Demanda	SI	SI
4	Dic	La Reforma	La Plata/Huila	47	163	72,1940	Demanda	SI	NO
5	Dic	La Concepción	Santander de Quilichao/Cauca	937	2943	129,7858	Rezago	SI	SI
6	Dic	Kizgó	Silvia/Cauca	1634	5705	717,9956	Rezago	SI	NO
Total				2800	9454	22916,1307			

Fuente: DNP (2020)

Vale destacar que 4 de ellos son casos de rezago y que todos ellos apuntan a sumar a las metas del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz con las mismas complejidades que fueron señaladas respecto a una posible doble contabilización de acciones del Estado para diversas políticas en relación con la constitución de resguardos.

2.9.3. Resguardos saneados en el año 2020

En total, la ANT realizó la adquisición y entrega de 9 mejoras para saneamientos de resguardos²⁴, sin embargo, esto no se realizó con cargo al proyecto de inversión *Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas*, en el cual se había previsto una meta de 1 para el 2020. Los recursos provinieron de un convenio entre la ANT, Parques Nacionales, Oleoducto Bicentenario y Corporación Escuela Galán.

²⁴ Con el fin de sanear el Resguardo Indígena Unido Uwa, municipio Guicán, del departamento de Boyacá.

2.9.4 Compra de predios y mejoras

Durante el año 2020 se compraron 49 predios para un total de 6.240,3197 hectáreas que se concentran principalmente en el departamento de Boyacá y que implicó un gasto total de \$15.055.803.157,00, recurso que como se ha señalado, corresponde a tan solo la ejecución de un 14% de lo asignado.

Tabla 19. Compra de predios 2020 por departamento y municipio

Departamento	Total	Municipio	Total	Hectáreas
Norte de Santander	22	Toledo	16	506,827
Boyacá	11	Guicán	9	4791,5644
		Cubará	2	
Huila	8	La Plata	4	385,3163
		Tesalia	2	
		Pitalito	1	
		San Agustín	1	
Caldas	4	Totoró	1	199,2429
		Puracé	1	
		Silvia	1	
		El Tambo	1	
Casanare	1	Orocué	1	200,6628
Nariño	1	Pasto	1	0,67
Santander	1	Concepción	1	28,6500
No identificado	1	NA	1	127,3815

Fuente: elaboración ODTPi de la STI-CNTI con base en información de DNP (2020)



Si bien se trata de un monto de compras superior al que hubo en el año 2019 (cuando fue de tan solo 880,3695 hectáreas) valga señalar que en comparación al 2020, en el año anterior hubo una ejecución del 100% de los recursos, lo cual es coherente con un mínimo criterio de planeación en la implementación de la política pública. Ahora bien, es preciso destacar que la ejecución de tan solo 15 mil millones de pesos en la compra de 6.240,3197 hectáreas sigue siendo un avance bastante limitado con respecto a las dimensiones de las

demandas territoriales de los pueblos indígenas en 1014 solicitudes, de las que si bien no está plenamente demarcada toda la aspiración territorial, se trata en todo caso de una porción territorial de gran envergadura.

En general, los avances en materia del cumplimiento de la función pública en materia de dotación de tierras y protección de derechos territoriales de los pueblos indígenas con respecto al año 2019 se identifica lo siguiente:

Tabla 20. Comparativo de avance en materia de formalización y protección de derechos territoriales de los pueblos indígenas 2019-2020

Tipo de reconocimiento territorial	Resguardos constituidos		Resguardos ampliados		Protección Decreto 1071, Libro 2, Parte 14, Título 20 (Decreto 2333 de 2014)		Compra predios y mejoras	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Años	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Cantidad de casos	6	16	3	6	0	0	24	49
Hectáreas	5.752,5554	49.287,1798	24.083,6738	22.916,1397	0	0	880,3695	6.240,3197

Fuente: elaboración ODTPI de la STI-CNTI con base en balance a proyecto de inversión ANT (2019 y 2020)

Como se advierte, con respecto al 2019 y a pesar de las limitaciones derivadas de la pandemia que tuvo emergencia en Colombia el año anterior, hubo un esfuerzo en materia de constitución de resguardos y de compra de predios superior al del año 2019, lo que sigue siendo insuficiente dado que apenas se trata de 23 solicitudes (entre constitución y ampliación de resguardos) resueltas en el 2020 de las 1014 existentes, es decir, solo un 2,2% de la responsabilidad estatal pendiente.

De lo anterior se desprende, para hacer una aproximación, que en caso de seguir a un ritmo de atención de los casos hasta su culminación como el que revela el 2020, y que debería ser un mínimo referente en las vigencias posteriores en la medida en que fue un año realmente extraordinario para el desarrollo de las funciones del Estado en la materia, debido a las complejidades que

representó para la llegada a territorio; que de continuar con la atención de 23 casos por vigencia, tendríamos un cálculo hipotético según el cual harían falta 44 años para atender todas las solicitudes hoy en curso, y ello sin contar con las que se sigan presentando en ese lapso de tiempo.

Si bien esta aproximación da cuenta que la política de dotación y protección de tierras de los pueblos indígenas no está operando al ritmo que debería, también debe ser claro que ni las asignaciones presupuestales ni los casos atendidos deberían estar por debajo de lo realizado en el año 2020 por parte de la DAE de la ANT en vigencias posteriores, porque si lo realizado fue posible en contexto de pandemia, en un escenario de tránsito hacia la naturalización del virus covid-19, siendo aun importante el impulso que es preciso dar

a la política para honrar la función estatal, cuando menos, no podrían presentarse retrocesos en las metas ni en los alcances logrados en el 2020 para vigencias futuras.

Ahora bien, al margen del contexto de pandemia, durante el año 2020 las actuaciones procesales de los procesos de formalización de derechos territoriales estuvieron permeadas por un conjunto de nuevos y antiguos obstáculos que en algunos casos se han venido institucionalizando en perjuicio de la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Así el ODTPI de la STI-CNTI identificó al menos cinco obstáculos que actuaron en desmedro del avance de la función estatal en materia de dotación y protección de territorios de los pueblos indígenas.

En **primer lugar**, se destaca surgimiento de la exigencia de ausencia de minas antipersonal (MAP), municiones sin explosionar (MUSE), como de cultivos de usos ilícitos o presencia de actores armados en los territorios en proceso de formalización, para que el Ministerio del Interior rinda el respectivo concepto al que está compelido en virtud del artículo 2.14.7.3.6 del Decreto 1071 de 2015, y para que en efecto se surta la respectiva formalización.

Esta nueva exigencia, no contemplada como requisito en esta ni en normas posteriores, pues haría además inviable la formalización de prácticamente cualquier territorio indígena, y con ello nugatorio sus derechos territoriales previos al Estado mismo, fue puesta de presente durante las sesiones de la CNTI, con ocasión del caso más antiguo en proceso de formalización que es el del resguardo Dochama del Alto San Jorge del pueblo Embera Katío que duró 42 años en trámite y que finamente concluyó en el 2020 por orden de una tutela, así como del proceso de constitución del resguardo La Montaña del pueblo indígena de los Pastos ubicado en el municipio de Samaniego (Nariño) y en el (STI-CNTI, 2021).

En el primer caso, tras 42 años, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó el fallo de tutela 2021 - 00036 del Juzgado Quinto de Familia que ordenó a la ANT y a otras entidades del gobierno nacional, y ordenó resolver en 10 días “satisfactoria y favorablemente”, la titulación de los territorios ancestrales (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Rad. 11001311000520210003601, 2021).

En el segundo caso la discusión tuvo lugar con ocasión de la solicitud de constitución presentada desde 2012, el concepto del Ministerio del Interior emitido en el 2020, esto es, ocho años después del inicio del proceso, prácticamente condicionó la formalización del territorio a que “se realicen las medidas preventivas de capacitación y controles de desplazamiento en la zona de riesgo y una vez superadas las condiciones se realice la entrega definitiva del territorio de resguardo, según el estudio realizado”(…)”²⁵, es decir, refiriéndose a la necesidad del desminado y presencia de cultivos de usos ilícitos bajo el argumento que si bien la comunidad había permanecido en la zona a pesar de las condiciones bajo su absoluta responsabilidad, el ingreso de estas tierras a un sistema de beneficios estatales podría derivar responsabilidades “con efectos legales por acción y omisión”²⁶.

Considerando legítimo que el Estado haga un esfuerzo por garantizar el ejercicio de los derechos humanos a toda la población y en especial la más vulnerable, la delegación indígena de la CNTI cuestionó este condicionamiento por tratarse precisamente de una decisión que impide la garantía mínima de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, posición en virtud de la cual la STI de la CNTI interpuso una acción de tutela que el 19 de marzo del año 2021 falló favorablemente a la comunidad en primera instancia y ordenó la constitución del resguardo bajo el argumento que: “(...) supeditar la formalización a la situación del contexto es condicionarlo a

²⁵ Oficio OFI2020-20048-DAI-2200 miércoles 17 de junio de 2020 del Ministerio del Interior.

²⁶ Íbid.



exigencias por fuera de la ley, a la demora del Estado para garantizar la implementación del proceso de paz y a la ausencia de garantía de los derechos de la comunidad a vivir en un territorio libre de conflicto armado” (Juzgado Doce de Familia de Bogotá, Rad. 11001-31-10-012-2021-00043-0019, 2021).

En relación con estos dos casos emblemáticos del conjunto de obstáculos que planteó la ANT durante el año 2020 con fundamento en la presencia de MAP/MUSE, cultivos ilícitos y presencia de actores armados, y sobre los cuales los fallos de tutela respaldan la postura de los afectados, la STI- CNTI presentó un pronunciamiento exigiendo que se eviten más dilaciones para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas (STI-CNTI, 2021).

Los requisitos ilegales sobre certificaciones de ausencia de minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y la de cultivos de uso ilícito en los territorios indígenas en proceso de formalización, se sumaron a los requisitos, también ilegales, que se iniciaron desde el año 2018 en las creadas mesas técnicas, también ilegales, sobre la existencia en el expediente de comunicaciones de la ANT, solicitando permiso para la titulación de resguardos, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, a la Agencia Nacional de Minería -ANM-, a la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, las cuales tienen conflictos de intereses por la extracción de recursos naturales dentro de los territorios indígenas, así como a las Corporaciones Autónomas Regionales, solicitando el certificado de acotamiento de las rondas hídricas²⁷.

Un **segundo obstáculo** tiene que ver con la extrema dilación que presentó el Estado en el marco de la adopción del decreto para la clarificación de resguardos coloniales y republicanos que como se ha mencionado, a pesar del compromiso de su expedición inmediata en diciembre de 2018, tuvo que esperarse hasta el 31 de diciembre de 2020 luego de que los pueblos indígenas exigieran dicho compromi-

so previo al inicio de la discusión del tema de catastro que era de especial urgencia para el gobierno como única alternativa para que esta norma fuera finalmente acogida desde el inicio de su discusión en 2014. Un aspecto no menor si se consideran los actuales efectos derivados de los igualmente históricos procesos de colonización y despojo territorial que han vivido los pueblos indígenas titulares de la propiedad colectiva con arreglo a títulos coloniales y republicanos, y que hoy esperan la aplicación célere de este norma reglamentaria, como en observancia del estándar constitucional e interamericano en la materia.

Un **tercer obstáculo** de trascendentes implicaciones para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, está relacionado con la discusión en la sesiones de la CNTI durante 2020, en las que la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) puso de presente el conjunto de casos de formalización de derechos territoriales culminados por el Incora, Incoder o ANT, que no han surtido su respectivo registro ante ORIP, impidiéndose con ello la garantía real y material de los derechos territoriales indígenas.

Al respecto y producto de un acuerdo de sesión, se definió una ruta de trabajo conjunto entre la ANT y la SNR cuyo objeto es solucionar la inseguridad jurídica en la que permanecen varios territorios de los pueblos indígenas por plena y absoluta negligencia del Estado colombiano, lo cual expresa al tiempo una suerte de simulación en la implementación de la política pública, pues los procedimientos no fueron realizados en su integridad como se ha venido reportando.

²⁷ Estos requisitos ilegales no sólo son exigidos por la ANT sino que son reivindicados de manera general por las entidades que hacen parte del Consejo Directivo. Varios casos en que se evidenciaron estas actuaciones fue La Montaña (Nariño), Dochama Alto Uré (Córdoba), San Antonio 2 (Antioquia), Kilómetro 6 y 11 Carretera Leticia Tarapacá (Amazonas), Las Brisas (Caquetá).



Un **cuarto obstáculo** que es reiterado en el marco de la implementación de la política de dotación de tierras y protección a territorios de los pueblos indígenas, tiene que ver con la falta de articulación interinstitucional entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la ANT para soportar todo lo relacionado con los levantamientos topográficos, la emergencia de necesidades de aclaraciones de área y actualizaciones de cabida y linderos, los soportes de información que son absolutamente indispensables para la culminación de los procesos de formalización y que en muchos casos se ven suspendidos indeterminadamente por la ausencia o retardo en la firma de los convenios entre estas dos entidades. Sobre los detalles en el avance del cumplimiento de los acuerdos que surgieron sobre esta materia en el marco de las sesiones de la CNTI se presentará mayor profundización en el siguiente apartado.

En general, valga la pena destacar que se encuentra aquí uno de los nudos centrales más relevantes en el marco de la implementación de la política de dotación de tierras y protección de territorios indígenas, en la medida en que la inexistencia de medidas para que el servicio cartográfico sea estable, permanente y sostenible, ha sido una de las grandes causas de la suspensión arbitraria e indeterminada de muchos de los casos en rezago histórico. Lo anterior sin que los reiterados pronunciamientos de entidades como la CGR al respecto, hayan contribuido a subsanar un vacío de absoluta incapacidad de articulación interinstitucional para que el Estado pueda cumplir con sus funciones en la materia.

El **quinto obstáculo** advertido más importante, tiene que ver con el conjunto de nuevas etapas que se han venido imponiendo e institucionalizando dentro de los procesos de formalización de derechos territoriales de los pueblos indígenas, haciendo más engorrosas y dilatorias las ritualidades procesales consagradas en el Decreto 1071 de 2015, Libro 2, Parte 14, Título 7, Capítulos 1 al 6 para estos casos. Valga destacar los pasos del pre-consejo y la votación en el consejo directivo que extienden indeterminada e innecesariamente la culminación de los casos.

Como se advierte, además de un limitado avance en los procesos de formalización y protección de derechos territoriales de los pueblos indígenas durante el año 2020, se sumó un conjunto de obstáculos, algunos persistentes durante las últimas vigencias, que más allá del rezago histórico en la atención de las solicitudes, está haciendo cada vez más nugatorias las mínimas garantías en el ejercicio de los derechos territoriales por parte de los pueblos indígenas, lo cual constituye un riesgo adicional generado o reforzado en el contexto de las complejas circunstancias que tuvieron lugar durante el año 2020 en materia de formalización y protección de derechos territoriales.





3. BALANCE DE ACUERDOS SUSCRITOS CON EL GOBIERNO NACIONAL PARA EL IMPULSO DE LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

3.1 Balance de cumplimiento de los acuerdos celebrados en el marco del PND (2018-2022)

El PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” es en general un plan lesivo para los derechos territoriales de los pueblos indígenas en la medida en que, a pesar de los compromisos consignados en las bases del PND con ocasión del respectivo proceso de consulta previa con los pueblos indígenas sobre los cuales nos detendremos a continuación, lo cierto es que este es un plan que concibe al territorio desde el punto de vista multifuncional con el fin de promover competitividad e inversión privada, poniendo énfasis en un ordenamiento social y productivo que favorezca la consolidación de conglomerados agropecuarios y extractivos.

De este modo, los compromisos asumidos con los pueblos indígenas por parte de este gobierno en relación con la formalización de derechos territoriales, pugnan con la profundización de una política pública para el campo, que además de no haber acogido el AFP, se circunscribe en una mirada de extracción intensiva y extractiva del territorio que pone en particular riesgo los derechos frente a territorios de uso ancestral y tradicional, y que no concibe la presencia indígena y étnica ni su relación territorial, como un criterio definitivo a la hora de promover las figuras de ordenamiento territorial.

Dentro del proceso de consulta previa al PND 2018-2022 se incluyó el eje de “territorios ancestrales indígenas”, el cual contiene 59 acuerdos de los cuales al menos 9 tienen estrecha relación con la formalización de los derechos territoriales indígenas.

Valga destacar que algunos de estos acuerdos hacen referencia al cumplimiento de obligaciones misionales del Estado sobre las que no sería necesario establecer ningún tipo de acuerdo, dado que serían unos mínimos a garantizar por parte del Estado en el marco de la garantía de los derechos territoriales. Por ejemplo, es pertinente hacer mención de manera especial al acuerdo sobre la entrega de información veraz y oportuna que ha sido una de las principales dificultades que tiene de manera cotidiana la STI-CNTI a la hora de hacer seguimiento de diversos asuntos a su cargo, dado que los derechos de petición no son respondidos, o son respondidos con mucho tiempo de retraso y de manera incompleta, con errores evidentes en el manejo de bases de datos que no ofrecen ningún tipo de confiabilidad y no cumplen con los mínimos criterios de calidad, entre otras, al punto que en la sesión extraordinaria de septiembre de 2020, fue necesario suscribir un nuevo acuerdo para que ANT entregara información completa, veraz, actualizada entre otras.

Esto va abiertamente en contravía del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia en cuanto al sentido y criterios que deben regir la función administrativa y plantea el desafío de establecer mecanismos de coordinación que posibiliten el pleno desarrollo de las funciones a cargo de la CNTI.

Tabla 21. Acuerdos STI-CNTI y la Agencia Nacional de Tierras ANT (Septiembre 2020)

		Acuerdo	Descripción	Estado
1	G6	Concertar e implementar en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas- CNTI, un plan y la programación para el trámite y resolución expedita de las solicitudes rezagadas y pendientes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos y la expedición de resoluciones de protección de territorios ancestrales de acuerdo con el Decreto 1071 de 2015, Libro 2, Parte 14, Título 20 (Decreto 2333 de 2014), sin perjuicio de resolver las nuevas solicitudes, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. La atención se dará de manera progresiva, ágil y eficiente con la respectiva asignación presupuestal para cada año.	No se ha adelantado discusión en el marco de la CNTI para la construcción de este plan.	Incumplido
2	G8	El Gobierno nacional fortalecerá la capacidad operativa de la Agencia Nacional de Tierras ANT para atender el plan de rezago de las solicitudes de legalización, protección de los territorios ancestrales y adquisición de predios y mejoras de los territorios indígenas, plan concertado y coordinado con los pueblos indígenas.	No se ha adelantado discusión en el marco de la CNTI para la construcción de este plan.	Incumplido
3	G12	Considerar como criterio de priorización en el plan de atención concertado con las comunidades indígenas en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI, la constitución, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en zonas de reservas y parques naturales.	ANT ha afirmado haber actualizado los criterios de priorización de los casos en donde incorpora la variable contenida en el acuerdo como otra a considerar al momento de la priorización, sin embargo no fue posible tener acceso a la información que permita constatar el efectivo cumplimiento.	Incumplido
4	G13	Garantizar el acceso a la información veraz, suficiente y necesaria para los procesos de seguimiento y monitoreo que adelanta la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI.	Esto ha sido reiteradamente incumplido, lo cual se advierte en la consolidación de datos para la elaboración de este y otros informes de seguimiento de la STI-CNTI y en la precariedad de los informes que remiten producto de acuerdos de sesiones, al punto que en sesión extraordinaria de septiembre de 2020 se suscribió nuevo acuerdo para que ANT entregara información completa, veraz, actualizada entre otras.	Incumplido
5	G14	Garantizar el fortalecimiento y funcionamiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). En el marco de la CNTI, se creará una comisión especial que de manera articulada trabajará con la ANT para la revisión, retroalimentación y ajuste del proyecto anual de inversiones destinado para la dotación de tierras para pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con los términos fijados por la ley.	Se ha aportado al fortalecimiento de la CNTI y se han tenido escenarios de discusión frente al proyecto de inversión en donde se ha logrado incluir un nuevo servicio y producto referente a la clarificación de los títulos de los resguardos de origen colonial y republicano. Sin embargo, no se han recogido todos los ajustes que requiere para garantizar una política de dotación de tierras para pueblos y comunidades indígenas robusta.	Cumplido parcialmente
6	G16	En el marco de la CNTI se conformará un equipo técnico para la revisión normativa de los procedimientos y actos administrativos establecidos para los pueblos indígenas en los temas de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas. Posterior a ello, se establecerá una estrategia en el marco de la CNTI para resolver los vacíos identificados en dicha revisión.	El equipo se conformó a finales del año 2020 y al momento de presentación de este informe están elaborando la revisión normativa.	En desarrollo

Tabla 21. Acuerdos STI-CNTI y la Agencia Nacional de Tierras ANT (Septiembre 2020)

		Acuerdo	Descripción	Estado
7	G21	El Ministerio de Agricultura con el apoyo logístico del Ministerio del Interior, finalizará la ruta metodológica (encuentro nacional para la consolidación de las propuestas indígenas, concertación del texto final entre el Gobierno nacional y los Pueblos Indígenas y protocolización en la MPC) con el fin de concertar el texto de un decreto que reglamente la clarificación de títulos de los resguardos de origen colonial y republicano. Una vez finalizada la concertación en el marco de la CNTI, expedir el decreto y garantizar su implementación.	Finalmente se expidió el Decreto 1824 de 2020. Pero aún no se viene implementando el procedimiento por la ANT, ni se han asignado recursos para ello.	Cumplido parcialmente
8	G28	Garantizar la no aplicación del Decreto 1858 de 2015 en los territorios indígena.	No fue posible constatar esta información.	En desarrollo
9	G27	La ANT concertará los mecanismos diferenciales de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos territoriales y a la propiedad colectiva que surjan entre éstos y terceros, en el marco de la MPC y la CNTI. De conformidad con lo establecido en la concertación, la ANT garantizará la implementación de los mismos.	Esta discusión está teniendo lugar durante el año 2021.	En desarrollo

Como se advierte, cuatro de los nueve acuerdos se encuentran incumplidos. Tres de ellos que son los que le apuntan de manera estructural a impulsar la función estatal en relación con la formalización de los derechos territoriales en consideración al rezago histórico que presenta el Estado colombiano sobre la materia, se encuentran incumplidos. Esto es coherente con la nula sintonía que existe en materia de política pública entre los acuerdos suscritos por el gobierno nacional con los pueblos indígenas en el marco de la consulta previa y las políticas de desarrollo rural e impulso al modelo económico del actual gobierno.

Se identifican dos acuerdos cumplidos parcialmente: el primero tiene que ver con la expedición, 9 años después del inicio de su concertación y luego de que se suscribiera un acuerdo que preveía la expedición de esta reglamentación en diciembre de 2018, del decreto para viabilizar el proceso de reafirmación de resguardos de origen colonial y republicano, sin embargo, además de su adopción tardía, esta norma no se viene implementando por parte de la ANT, ni se han asignado recursos para ello.

El segundo acuerdo cumplido parcialmente que hace referencia al fortalecimiento de la CNTI y a la concertación de los proyectos de inversión, dado que, si bien lo primero ha pasado, lo segundo ha sido propiciado con algunas limitantes en su alcance en la medida en que los proyectos de inversión se sujetan a múltiples responsabilidades del Estado que no necesariamente se orientan a ofrecer una política de dotación de tierras a los pueblos indígenas de manera robusta.

Lo anterior muestra que a dos años de la entrada en vigencia del PND, los avances en el cumplimiento de los acuerdos en materia de formalización de derechos territoriales de los pueblos indígenas son limitados, y no se advierten gestiones para dar inicio al cumplimiento de los más estructurales, a excepción de la reglamentación de los resguardos de origen colonial y republicano frente a los cuáles hay una discusión desde la adopción misma de la Ley 160 de 1994 pues hasta la fecha no se había adoptado un procedimiento en la materia, en estricto sentido, en la medida en que el régimen que alcanzó a operar mediante el Decreto 2663 de 1994²⁸ en donde se contempla un procedimiento de clarificación de la propiedad sobre la vigencia legal

²⁸ Por el cual se reglamentan los Capítulos X e IVX de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras de dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de comunidades negras”

de los resguardos indígenas de origen colonial, contenido que fue posteriormente derogado mediante Decreto 1465 de 2013 en, posibilitaba avanzar en los expedientes de los casos en los que las comunidades hubieran llegado a un acuerdo de clarificación con el Incoder, sin embargo, las escasas resoluciones que se alcanzaron a proyectar bajo ese régimen no fueron acogidas por el Consejo directivo del entonces Incoder.

Ahora bien, los acuerdos en el marco del PND deben versar no solo sobre formalización de territorios, si no que debe especificar en las

metas que se hace referencia a procesos culminados en los que consta respectivo registro de cada uno de los bienes adjudicados, dado que hasta el momento el Estado se ha escudado en el más mínimo trámite frente a un proceso para dar cuenta de los avances sobre el mismo, con la aprobación del acuerdo de formalización por parte del Consejo Directivo, cuando esto no es suficiente para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Así mismo, los acuerdos deben versar sobre la adquisición de predios y mejoras que es uno de los principales nudos para lograr en el avance en materia de dotación de tierras a comunidades indígenas.

3.2 Balance cumplimiento de acuerdos suscritos con el gobierno nacional en relación con la formalización de derechos territoriales indígenas durante 2020

Dentro de las funciones establecidas para la CNTI se encuentran, entre otras, las siguientes:

3. Concertar la programación para períodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas que se requieran de acuerdo con la información a que se refiere el numeral anterior, para su ejecución a partir de la vigencia presupuestal de 1997; priorizando las siguientes (...)

8. Hacer el seguimiento a la ejecución de la programación del INCORA para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, y saneamiento y conversión de reservas a partir de la fecha de expedición del presente Decreto (Decreto 1397, art. 3, 1996).

Para dar cumplimiento a estas funciones la CNTI sesiona en principio 6 veces al año, con el fin de generar una discusión entre la delegación indígena y el gobierno nacional, en aras de promover el impulso de, entre otras, los procesos de formalización de los derechos territoriales indígenas. Con ocasión de ello durante el año 2020 tuvieron lugar cuatro sesiones especiales virtuales (sesión 1²⁹, 2³⁰, 3³¹, 4³²), una sesión virtual extraordinaria, una sesión semipresencial (sesión 5³³) y dos sesiones semipresenciales ampliadas junto con la Mesa Permanente de Concertación Indígena³⁴.

En el marco de estas sesiones el Sistema de Información para el Monitoreo de Acuerdos (SIMA) de la CNTI, se identifican al menos 44 acuerdos directamente relacionados con la formalización de derechos territoriales (ver anexo 2 para encontrar el detalle):

²⁹ Llevada a cabo el 8, 9 y 10 de julio de 2020.

³⁰ Llevada a cabo el 18, 19 y 20 de agosto de 2020.

³¹ Llevada a cabo el 30 de septiembre, 1 y 2 de octubre de 2020.

³² Llevada a cabo el 10, 11 y 12 de noviembre de 2020.

³³ Llevada a cabo el 2,3 y 4 de diciembre de 2020.

³⁴ Llevadas a cabo el 16, 17, 18 y 19 de noviembre, 1 y 11 de diciembre de 2020.



Tabla 22. Acuerdos sobre formalización de derechos territoriales suscritos en el marco de las sesiones CNTI año 2020

	Asunto	Cumplidos	Cumplidos parcialmente	Incumplidos	Pendientes	En desarrollo	Total
1	Garantías derechos territoriales	5	3	0	3	0	11
2	Resguardos de origen colonial y republicano	3	1	2	0	0	6
3	Casos particulares	9	0	1	0	1	11
4	Aclaración del área	3	0	1	1	0	5
5	Adquisición de predios	3	0	0	1	0	4
6	Órdenes judiciales	1	1	1	0	0	3
7	Registro	1	1	0	0	0	2
8	Protocolos de bioseguridad para visitas a campo durante la vigencia de la emergencia sanitaria	1	0	0	1	0	2
Total		26	6	5	6	1	44

Fuente: SIMA (2020)

La mayoría de los acuerdos del componente 1 están relacionados con todo el desgaste que significó la discusión durante el año 2020, en relación con el cumplimiento de la misión institucional de formalización y dotación de tierras para los pueblos indígenas en contexto de pandemia, dado que las medidas de confinamiento estricto desde el primer semestre llevaron a un replanteamiento del plan de acción que presentado con inconsistencias frente a las que la Procuraduría General de la Nación (PGN) solicitó detalle, finalmente implicó la priorización de casos, que como se vio en apartado anterior, estaban en fase de culminación principalmente.

En relación con el componente 2, valga destacar que los acuerdos dan cuenta de las reiteradas dilaciones que hubo por parte del gobierno nacional para adoptar el decreto de reglamentación de los resguardos coloniales y republicanos a pesar que su discusión lleva

alrededor de una década. El decreto fue finalmente expedido gracias a la presión de los pueblos indígenas para no dar continuidad a los debates sobre catastro multipropósito en el contexto de la mesa ampliada CNTI y MPC, hasta tanto este decreto no fuera expedido y para que no fueran impuestos requisitos y nuevas etapas al proceso de expedición que no se habían contemplado en la ruta de consulta previa protocolizada ni en las normas que regulan estos procesos.

En relación con el componente 3 que en su mayoría hace referencia al establecimiento de contactos con determinado pueblo para el adelantamiento de actuaciones en el marco de los respectivos procesos, se tiene que 9 de los 11 acuerdos fueron cumplidos también gracias a la gestión de los delegados de la CNTI, a excepción del caso del resguardo de Pielapí Pueblo Viejo del pueblo Awá, con quienes al parecer no ha podido definirse una ruta de avance para culminar el proceso de ampliación.

Sobre el componente 4 se trata en su mayoría de mínimas gestiones a desarrollar, dada una muy extensa discusión que tuvo lugar a lo largo de las sesiones del año 2020 derivada de la inexistencia de un convenio entre ANT y el IGAC para, entre otras cosas, avanzar en las clarificaciones de área que se advierten necesarias al momento de la realización de los levantamientos topográficos, asunto que es indispensable para dar continuidad a los procesos. Producto de la discusión que llevó a tres acuerdos de mínima gestión se suscribió uno último en el que IGAC se comprometió a adelantar las aclaraciones de área al margen de la existencia del convenio con ANT, por lo que debía presentar un informe sobre las rutas de avance para la realización de las aclaraciones de cabidas y linderos de 68 predios con estudios topográficos, de un listado remitido por la ANT en el que se establecería un diagnóstico, la identificación de los trámites a realizar y un cronograma de actividades, y ello con el fin de que la ANT pudiera avanzar con los procesos de formalización, acceso y seguridad jurídica de los territorios indígenas. Sin embargo, dicho informe no fue remitido.

En relación con el componente 6 referido a las adquisiciones de predios, se suscribieron 6 acuerdos: 5 en relación con la compra del predio Jericó en Monte Líbano (Córdoba) de los cuales 4 fueron cumplidos y uno se encuentra sin avances,³⁵ así como uno grueso en relación con la conformación de mesas de trabajo entre las organizaciones indígenas y la ANT para revisar la información de los procesos de compra de predios y mejoras, y establecer rutas de avance para su culminación, previo el envío de la información por las organizaciones y comunidades indígenas. Estas mesas, que podrían contribuir a la superación de uno de los cuellos de botella más destacados en el marco de un proceso de formalización territorial, no han tenido lugar.

En el componente 6 referido a las órdenes judiciales hace referencia a mínimas acciones de gestión para que la ANT cuente con el inventario completo y detallado de las órdenes judiciales con

respecto a territorios de los pueblos indígenas que deben ser cumplidas. Hasta el momento no se cuenta ni con el inventario pleno más allá de las primeras ordenes identificadas, así como tampoco con las rutas de cumplimiento para cada una de ellas por lo cual el avance en el cumplimiento de las órdenes en esta materia, son limitados.

En el componente 7 en materia de registro en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de cada uno de los acuerdos de formalización de derechos territoriales expedidos se acordó un protocolo conjunto para inscribir el total de los actos administrativos no registrados que formalizan y protegen territorios indígenas emitidos por Incora, Incoder y ANT sobre el que está pendiente su puesta en marcha. Así mismo, se acordó un mecanismo para verificar que los nuevos actos administrativos fueran efectivamente registrados.

Finalmente, en lo concerniente al componente 8 relativo a protocolos de medidas de bioseguridad para la llegada a territorio de los funcionarios públicos que fue un asunto de preocupación permanente por parte de los delegados indígenas durante el 2020, la ANT presentó respectivo protocolo que se encuentra pendiente porque no ha habido retroalimentación por parte de los pueblos indígenas.

Como se podrá advertir, el porcentaje de cumplimiento (59%) obedece a acuerdos que en su mayoría corresponden a acciones de gestión por parte de las entidades, dejando como inquietud el avance en el cumplimiento de asuntos de trascendencia para el impulso de los procesos de formalización de derechos territoriales, como lo relativo a la aclaración de áreas y linderos y la puesta en marcha del protocolo y los mecanismo para la inscripción de los actos administrativos que formalizan y protegen territorios indígenas y que no han sido registrados a la fecha.

³⁵ Este referente a la finalización y compra efectiva del predio.





BALANCE DE DE CUMPLIMIENTO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD COLECTIVA INDÍGENA EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

El AFP tiene un enfoque étnico transversal que permite que los Pueblos Indígenas sean beneficiarios de diversas medidas tendientes a garantizarles el acceso a tierras, la formalización de derechos territoriales, hacer parte de los ejercicios de barrido predial en el marco de la nueva modalidad institucional por oferta de la ANT y entre otros, a que sus territorios hagan parte del sistema de información catastral multipropósito que también fue acogido como aporte a la terminación de los conflictos por la tierra.

Se trata de un conjunto de figuras que contribuyen de manera importante a garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, su formalización y clarificación en perspectiva de que una de las bases para la construcción de paz sea que, frente a la histórica deuda de reconocimiento de los territorios indígenas y a las responsabilidades tradicionales del Estado en este sentido, se dé un impulso que permita avanzar de manera importante hacia la superación de ciertos nudos de conflictividad por la tierra y se otorguen los derechos al territorio a la población rural más vulnerable.

Desde este punto de vista, a continuación haremos una presentación sobre los avances que se identifican en relación con el cumplimiento de las medidas de acceso a tierras contempladas en el AFP frente a pueblos indígenas con respecto a: a) fondo de tierras, b) formalización de la propiedad; c) el nivel de participación de los pueblos indígenas en los POSPR y su respectiva implementación en

sus territorios; d) el catastro multipropósito con respecto a territorios indígenas.

4.1 Fondo de tierras

El capítulo étnico del AFP contempló el favorecimiento de los pueblos indígenas en las medidas de acceso a tierras, sin detrimento de los derechos adquiridos (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p.p. 206).

La creación del Fondo de tierras (FT) implica la liquidación del Fondo Nacional Agrario (FNA), por lo que todos los bienes que hacían parte de dicho fondo pasan automáticamente al FT. Por esta razón dentro de la consulta previa al Decreto Ley 902 de 2017 se incorporó una salvaguarda en favor de los pueblos indígenas en el artículo 22, para que todos los bienes que se encontraban en las siguientes circunstancias a la firma del AFP ingresarían al Fondo de Tierras (FT), solo para efectos de administración ante la liquidación del Fondo Nacional Agrario, por lo que no serían contabilizados dentro de la meta de adjudicación de las 3 millones de hectáreas provenientes del FT ni las 7 millones de hectáreas destinadas a formalización:

- ⊙ Bienes del FNA que habían sido entregados materialmente a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación previos.

- ⊙ Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

Así mismo, este artículo impide la adjudicación de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat según el artículo 69 de la Ley 160 de 1994:

- ⊙ Las reservas indígenas constituidas por el INCORA.
Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización.
- ⊙ Los territorios de comunidades indígenas que se encuentren en las zonas de reserva forestal a que se refiere la Ley 2 de 1959, que aún no han sido titulados.
- ⊙ Los territorios ancestrales y/o tradicionales de que trata el Decreto 1071, Libro 2, Parte 14, Título 20 (Decreto 2333 de 2014), mientras surta su proceso de titulación y tengan la respectiva medida cautelar.

Bajo esta salvedad, el artículo 13 del Decreto ley 902 de 2017, establece la creación de un módulo étnico del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) que en lo que respecta a pueblos indígenas debe sujetarse a la priorización que defina la CNTI, las sentencias judiciales, casos priorizados para procesos de restitución de derechos territoriales y reparación colectiva acorde a lo dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011, y casos en ruta de protección del Decreto 1071, Libro 2, Parte 14, Título 20 (Decreto 2333 de 2014), con prevalencia de los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda o sus equivalentes.

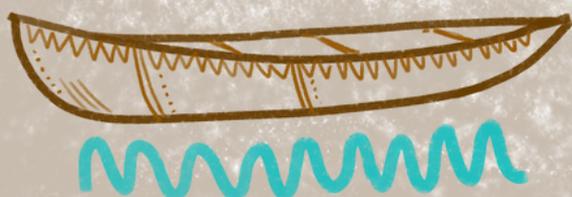
EL FT está conformado por la subcuenta de acceso para población

campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas. Esta última cuenca está conformada por:

- ⊙ Los recursos monetarios del FT destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley.
- ⊙ Los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de la extinción y no generen conflictos territoriales con los sujetos de que trata el artículo 4 del presente decreto ley.

De igual modo, el parágrafo 1 del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, indica que los recursos monetarios del FT que se destinen a programas de dotación de tierras a comunidades étnicas, no eximen al Estado de su deber de establecer los programas, recursos e inversiones necesarias en los planes de desarrollo y ni apropiar los recursos necesarios en las leyes anuales de presupuesto dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, para garantizar el carácter progresivo del acceso a la tierra de las comunidades indígenas.

Sin embargo, a cuatro años de la firma del AFP no se cuenta con el módulo étnico del RESO, como tampoco el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO). Así lo destacó la CGR (2020) donde corrobora que “a la fecha no existe un módulo étnico en el RESO tal y como lo contempla el artículo 13 del Decreto Ley 902 de 2017” (2020, pp.106). Esto fue sustentado por parte de la ANT como una dificultad en la concertación derivada de la contingencia de la pandemia, sin embargo, al respecto la CGR reiteró que: “es claro que el Decreto Ley fue emitido en el mes de mayo de 2017, sin que a la fecha exista una versión aprobada en un proceso de concertación; es decir, no es consecuente aducir la responsabilidad de la no existencia del módulo étnico” (2020, p. 106)



Los recursos monetarios del FT destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley.

Los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de la extinción y no generen conflictos territoriales con los sujetos de que trata el artículo 4 del presente decreto ley.

De igual modo, el párrafo 1 del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, indica que los recursos monetarios del FT que se destinen a programas de dotación de tierras a comunidades étnicas, no eximen al Estado de su deber de establecer los programas, recursos e inversiones necesarias en los planes de desarrollo y ni apropiar los recursos necesarios en las leyes anuales de presupuesto dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, para garantizar el carácter progresivo del acceso a la tierra de las comunidades indígenas.

Sin embargo, a cuatro años de la firma del AFP no se cuenta con el módulo étnico del RESO, como tampoco el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO). Así lo destacó la CGR (2020) donde corrobora que “a la fecha no existe un módulo étnico en el RESO tal y como lo contempla el artículo 13 del Decreto Ley 902 de 2017” (2020, pp.106). Esto fue sustentado por parte de la ANT como una dificultad en la concertación derivada de la contingencia de la pandemia, sin embargo, al respecto la CGR reiteró que: “es claro que el Decreto Ley fue emitido en el mes de mayo de 2017, sin que a la fecha exista una versión aprobada en un proceso de concertación; es decir, no es consecuente aducir la responsabilidad de la no existencia del módulo étnico” (2020, p. 106).

Sin embargo, de acuerdo con la auditoría de la CGR (2020), a junio de 2020 se habían ingresado 1.021.738 hectáreas al FT, de las cuales solo el 4% habían sido adjudicadas. De estas, el 80% de las hectáreas fueron entregadas a población indígena, y de estas, un 77% se concentró en el departamento de Amazonas con la entrega de 2 predios, es decir, 23.996 ha equivalentes al 62% del total entregado.

Tabla 23. Hectáreas ingresadas al fondo de tierras a junio 30 de 2020

Destinación del predio	No. predios ingresados	Hectáreas Ingresadas	% Ha	Hectáreas Entregadas	% Ha
Afrocolombianos	27	7425	1%	2197	6%
Campeños	5620	891099	87%	5520	14%
Desmovilizados y reincorporados a la vida social	1	71	0%	0	0%
Indígenas	582	118330	12%	31073	80%
No aptos-Entidades de Derecho Público	524	4814	0%	61	0%
Total general	6754	1021738	100%	38852	100%

Fuente: CGR (2020, p.p. 37)

Esto indica que la entrega al FT se ha concentrado en población indígena del departamento del Amazonas. Sin embargo, vale la pena señalar que como lo han destacado la Procuraduría General de la Nación (2020) y la CGR (2020), los vacíos de la información disponibles no permiten ofrecer claridad sobre cuántos bienes ingresados al FT cumplen con los requisitos que posibiliten su adjudicación; dado que estos territorios indígenas ya se encontraban ocupados por las comunidades, se trata en estricto sentido de formalización y no de acceso a tierra mediante el FT.

Sin embargo, de acuerdo con la auditoría de la CGR (2020), a junio de 2020 se habían ingresado 1.021.738 hectáreas al FT, de las cuales solo el 4% habían sido adjudicadas. De estas, el 80% de las hectáreas fueron entregadas a población indígena, y de estas, un 77% se concentró en el departamento de Amazonas con la entrega de 2 predios, es decir, 23.996 ha equivalentes al 62% del total entregado.

4.2 Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural

Sobre la meta de formalización de 7 millones de hectáreas que acogió el AFP y de la que también son beneficiarios los pueblos indígenas como lo contempla el capítulo étnico allí contenido, vale la pena señalar que, como ha sido mencionado y fue identificado por la PGN (2020) y la CGR (2020), la mayoría de los predios que han ingresado al FT presentan ocupaciones previas por lo que frente a ellos procede la formalización y no la adjudicación por lo que no se cuenta con claridad sobre datos totales de formalización dada esta imprecisión.

De acuerdo a la información reportada por parte de la PGN, se reportaron 48 procedimientos de constitución y ampliación de territorios colectivos para pueblos indígenas, con un área de 846.215 hectáreas, lo que implica que el 43% de los resultados declarados por el Gobierno Nacional en materia de formalización de tierras, corres-

ponden realmente a procesos de titulación y ampliación de resguardos indígenas (PGN, 2021).

Aunado a lo señalado es preciso advertir que para la PGN (2020), 1.088.985,4 hectáreas de las 1.966.535,39 millones que se habían reportado formalizadas para el momento del informe, es decir, 55,37% son adjudicaciones realizadas en zonas no focalizadas, en su gran mayoría, antes de la creación de la ANT lo que obedece a que previo al AFP el beneficiario asumía los costos de registro y muchos casos estaban represados derivada de esa imposibilidad para los mismos.

Esta circunstancia también tiene lugar debido a que el Plan Nacional de formalización masiva al que hace referencia el punto 1.1.5 del AFP y el Conpes 3932 de 2018, no ha sido adoptado aun y según la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), a octubre de 2020 se estaba trabajando en el cierre técnico de este plan (2020), lo cual ha impedido generar una planificación tendiente a determinar los modos en los que será posible alcanzar la meta de las 7 millones de hectáreas.



4.3 Planes de Ordenamiento Social de la propiedad rural

Los POSPR implican una transformación del enfoque de intervención institucional de la ANT que supera la visión por demanda e individualizada de los territorios y la orienta a una intervención por oferta mediante la metodología del barrido predial. Así, el artículo 40 del Decreto Ley 902 de 2017 establece el procedimiento único agrario, como aquel que operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, bajo los criterios adoptados por la ANT, y dando prioridad a las subregiones PDET como a los territorios priorizados para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina. También podrá tener lugar en zonas no focalizadas de oficio o de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la ANT bajo el cumplimiento de ciertos requisitos.

El procedimiento único al que se hace referencia, corresponde a la unificación en un solo proceso de más de 51 procedimientos que antes operaban para distintos fines en cuanto a la formalización de la tenencia de la tierra, sin embargo, es preciso señalar que en relación con la formalización de derechos territoriales de los pueblos indígenas el artículo 59 del decreto contempla que:

Los procedimientos de constitución, ampliación, restructuración, saneamiento y titulación colectiva de comunidades étnicas se surtirán con arreglo a las normas especiales que los rigen, en particular las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como los procedimientos para la protección contemplados Decreto 2333 de 2014 por lo que quedarán excluidos del procedimiento único.

Así mismo, el artículo 42 del mismo decreto contempló la salvaguarda sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en territorios étnicos razón por la cual se señala que:

El ordenamiento social de la propiedad rural respetará y garantizará en los territorios étnicos la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo a sus planes de vida o instrumentos equivalentes, planes de ordenamiento ambiental propio, planes de etnodesarrollo.

Se garantizará a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el derecho de su participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio en el marco de los planes de ordenamiento.

Ahora bien, dentro de los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR contemplados el artículo 43 del Decreto Ley 902 de 2017, se encuentran los de participación, enfoque territorial, enfoque diferencial dentro de los cuatro criterios establecidos en los cuales los pueblos indígenas deberían jugar un papel protagónico.

Bajo este sentido, el artículo 47 del mismo decreto establece la participación comunitaria bajo el entendido que la formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los POSPR, debe ser el resultado de ejercicios participativos. Se plantea además un ejercicio activo en donde se sugiere habilitar la intervención, entre otros, de las autoridades, comunidades y organizaciones de los territorios étnicos en todos los niveles.

Sin embargo, en cuanto a las implicaciones que ha tenido la implementación material de los POSPR, es preciso señalar que con la auditoría que la CGR adelantó al único POSPR que ha sido culminado, que es el de Ovejas Sucre, se identifican al menos tres elementos que son relevantes con respecto a la formalización de territorios indígenas que se espera también ocurra en el marco de estos planes (CGR, 2020).



Por un lado, en relación con los tiempos de implementación la CGR señaló que según la guía de formalización de un POSPR, este debe ser construido en un periodo máximo de 3 años. En un escenario hipotético en que el Estado avance con tres (3) planes por año como pasó durante el año 2020, se estima tardaría 30 años para la implementación de los 97 municipios que han sido priorizados, y en caso de extenderse al resto del país, tardaría un estimado de 330 años. Haciendo los cálculos frente a escenarios más idóneos una vez superada la curva de aprendizaje, la CGR pronosticó una demora de 90 años en el agotamiento de la política en todo el país, si se hacen 32 POSPR en 3 años como lo ha planeado el gobierno nacional (CGR, 2020). De acuerdo a estas estimaciones realizadas por la CGR, es posible que los POSPR no logren ser una estrategia materialmente realizable en el marco de la cual se avance de manera decidida en la formalización de la tenencia en Colombia y la de los pueblos indígenas en particular.

De otro lado, en relación con la definición de los criterios técnicos para la priorización de los municipios a intervenir no identificó claridad la CGR, por lo que no se cuentan con los elementos técnicos que han posibilitado la priorización hasta ahora de 97 municipios (CGR, 2020), razón por la cual también se puede inferir que no ha sido la presencia indígena un criterio a considerar en la priorización de la intervención.

Finalmente, sobre la participación de las comunidades en la construcción de los POSPR que es una de las principales directrices de política del Decreto Ley 902 de 2017, hubo una derogación de los artículos a la resolución que de manera inconsulta, ha venido adoptando la ANT para la reglamentación de estos planes. Así, el artículo 113 de la Resolución 12096 del 16 de agosto de 2019 de la ANT dispuso la derogatoria de, entre otros, los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 19 de la Resolución 740 de 2017, “Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones” en los que se establecía los criterios de participación y enfoque diferencial a tenerse en cuenta en la puesta en marcha de los POSPR.

Esta circunstancia tiene implicaciones en el hecho en que se ha negado el derecho a la participación de los pueblos indígenas en la definición de los criterios de participación en la construcción de los POSPR, pero además, el hecho de que se haya derogado la transversalización del enfoque diferencial que estaba allí contenido puede ser aun más nugatorio de dicho derecho y puede poner en riesgo la sostenibilidad de los planes que se adelanten en territorios con presencia indígena (CGR, 2020).

Con respecto a lo señalado, valga destacar que aunque parece ser muy escasa la posibilidad de que los POSPR sean un escenario propicio para el impulso de los procesos de formalización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, lo cierto es que cualquier intención de construcción de uno de estos planes en territorios con presencia indígena, debe ser consultado y debe contar con criterios de adopción de un enfoque diferencial que permita garantizar la participación de los pueblos indígenas en la construcción e implementación de los respectivos planes.



4.4 Catastro una amenaza que inicia implementación territorial sin consulta previa.

El punto 1.1.9 del AFP contempló la puesta en marcha de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal, tenga información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación.

El propósito de este catastro según el AFP es:

(...) propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regular con transparencia la propiedad de la tierra (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016; pp. 19).

Adicionalmente este catastro se contempló garantía amplia y efectiva de participación ciudadana, con el fin de contar con vigilancia frente a la transparencia de la información, además de indicar de manera explícita que “en ningún caso lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016; pp. 19).

Un primer intento para avanzar frente a lo anterior fue el adelantamiento de un proceso de consulta previa³⁶ durante el periodo fast track³⁷ a un proyecto de ley que pretendía poner en marcha el ca-

catastro multipropósito. En el marco de dicho proceso de consulta se logró la introducción de un capítulo sobre pueblos y comunidades indígenas³⁸. Surtido el proceso de consulta el proyecto fue radicado en el Congreso por parte del gobierno para su respectivo debate, pero este finalmente resultó archivado por vencimiento de términos. Una segunda versión de este proyecto radicada nuevamente por el congreso fue archivado por tránsito de legislatura.

Durante este periodo legislativo extraordinario en todo caso logró quedar consignado en el artículo 62 del Decreto Ley 902 de 2017 que a la implementación de los POSPR se integrará la operación del catastro multipropósito, de tal modo que los levantamientos de información predial no fueran aislados, si no que además esta contribuyera a generar las condiciones de ordenamiento social de la propiedad rural al posibilitar claridades sobre la tenencia de la tierra.

Esta disposición es el único vestigio normativo del primer periodo de la implementación que se orientaba a buscar el catastro de La Habana, es decir, no solo un catastro, si no el que además de lograr el levantamiento de información predial, pudiera avanzar en la garantía de que esa información predial fuera utilizada como base para estudiar la tradición de los bienes y ahí identificar los escenarios de concentración de la propiedad y eventualmente del despojo.

A pesar de los importantes avances que se lograron consolidar en cuanto a la estructuración de un catastro multipropósito durante el gobierno anterior, el gobierno Duque desconoció el camino transitado y ha planteado la adopción de un catastro multipropósito que además de distanciarse del AFP, ha buscado introducir su estructuración evadiendo su discusión por el Congreso y por lo tanto desconociendo los respectivos acuerdos de consulta previa.

³⁶ Mediante el acta de protocolización consulta previa Mesa Permanente de Concertación Indígena del 26 de mayo de 2017.

³⁷ El fast track fue un procedimiento legislativo abreviado adoptado mediante Acto legislativo 01 de 2016 que buscaba garantizar una adopción pronta de un conjunto de normas que se requerían para constituir la base de implementación del AFP.

³⁸ En dicho capítulo se incorporaron entre otros asuntos los siguientes: principios; enfoque diferencial étnico que implicaba la concertación respectiva con autoridades propias; garantías de participación en el ejercicio catastral; procedimiento frente a pueblos no contactados; especificidades de la gestión en territorios indígenas garantizando su participación; medidas para gestión catastral de pueblos en situación de desplazamiento forzado; desagregación de la información predial a levantar sobre territorios indígenas; y entre otras, un módulo de información de territorios indígenas a la que estos tendrían acceso gratuito y capacidad de establecer algunas restricciones.

Así, la Ley 1955 de 2019 que acoge el Plan Nacional de Desarrollo de Duque (PND) propone la adopción de un catastro al margen de los propósitos planteados en el AFP, el cual, entre otras cosas, descentraliza la gestión catastral, posibilita la privatización de la operación catastral y desconoce la participación como eje central de su estructuración. Valga decir que previa a esta ley el gobierno nacional logró concepto favorable por USD 150 millones para implementar el catastro, lo cual constituye el único esfuerzo presupuestal asumido por este gobierno para la implementación del Acuerdo en el contexto de una implementación absolutamente desfinanciada, tal como lo han advertido entre otras entidades, la CGR (2019).

Con estos antecedentes, en sesión I 2020 virtual de la CNTI llevada a cabo del 8 al 10 de julio de 2020 en contexto de medidas de confinamiento estricto derivadas de la pandemia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) expuso un documento guía elaborado unilateralmente para el levantamiento de la información predial en territorios indígenas³⁹, a partir del cual se espera que los gestores y operadores catastrales cuenten con lineamientos metodológicos para la inclusión del enfoque diferencial étnico. Dicho documento reducía la participación de los pueblos indígenas a tres etapas de “socialización” con las autoridades.

Al respecto es preciso señalar que ya desde 2019 la ANT había respondido a inquietudes frente al enfoque étnico de los POSPR planteadas por la STI-CNTI mediante derecho de petición que: “para la etapa de barrido predial masivo la SPO se encuentra elaborando una guía institucional para la gestión catastral con grupos étnicos, en el marco del ordenamiento social de la propiedad rural, que orienta las actuaciones institucionales para garantizar la participación comunitaria en el modelo de oferta de la ANT”⁴⁰

De acuerdo a lo anterior, se trata de una inquietud institucional que se había venido abordando y que, construida unilateralmente solo fue puesta en conocimiento de la CNTI hasta el año 2020. Estos hechos,

no solo son el punto de partida para desconocer el proceso que sobre el asunto habían avanzado los pueblos indígenas durante el gobierno anterior; también hicieron manifiesto el interés del Gobierno Nacional de subsanar de manera urgente el vacío advertido en relación con las comunidades étnicas con la estructuración del catastro durante este gobierno.

Dado lo anterior y en consideración al momento en el que el DNP pretendió proceder a un escenario de acercamiento frente al asunto de catastro, la STI-CNTI expidió el comunicado “Política Inconsulta de Catastro Multipropósito y Barrido Predial” en el que reitera que la primera sesión virtual en la cual se presentó esta iniciativa, no tenía otro objetivo que “concertar medidas urgentes para la protección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en el contexto de la emergencia sanitaria del coronavirus COVID-19”, razón por la cual no se abordarían asuntos de consulta en la medida en que la modalidad virtual no brinda las garantías ni cumple con los estándares establecidos por la Corte Constitucional para el ejercicio pleno del derecho de participación. Se reiteró que la CNTI no podía ser instrumentalizada para violar este derecho fundamental y exigió la suspensión de las acciones de barrido predial y catastro multipropósito que se estén adelantando de manera inconsulta (STI-CNTI, julio 10 de 2020).

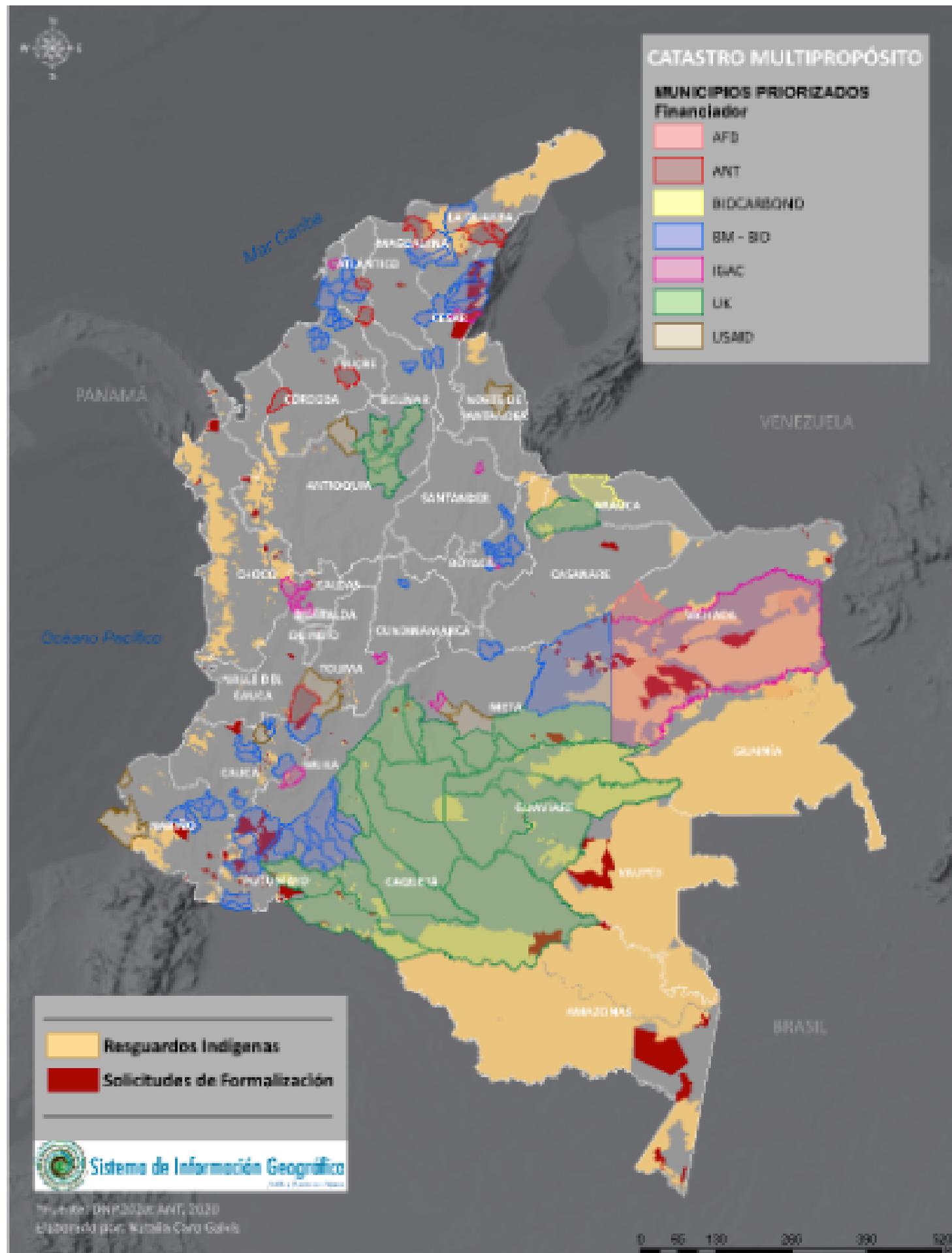
De acuerdo al último informe de gestión disponible de CPEC, a octubre de 2020 el gobierno nacional ha venido avanzando en la incorporación de un “enfoque étnico” en la estructuración de catastro sin hacer partícipes del mismo a los pueblos indígenas. En este sentido, dicho informe hace mención de la inclusión de la variable étnica en el Formulario Único Catastral Multipropósito: “se incluyó la lista de selección única de los grupos étnicos (asociada a los predios) en el instrumento de registro y/o captura de información en campo a emplearse en las herramientas móviles a través de las cuales se llevará a cabo el proceso de actualización catastral” (CPEC, 2020, pp. 21).

³⁹Vale la pena decir que de acuerdo con la perspectiva dada a este CMP, la noción de territorio indígena fue reducida a resguardos constituidos.

⁴⁰Respuesta derecho de petición de la ANT Rad. 20195001285451 diciembre 19 de 2019. Pág. 24.



➔ **Mapa 2. Municipios priorizados y financiadores asignados para puesta en marcha catastro multipropósito vs resguardos indígenas constituidos y procesos de formalización en curso**



A pesar de lo anterior, y ante la insistencia del gobierno por avanzar en esta discusión, durante sesión mixta (CNTI y MPC) se acordó una ruta para la consulta previa de los “decretos y /o otros instrumentos normativos (excepto ley) para catastro multipropósito en territorios indígenas, ya que como se advierte en el mapa, hay un claro traslape entre los territorios formalizados y en solicitud de formalización con los municipios priorizados para catastro multipropósito en una primera fase, especialmente en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Meta, Vichada, Casanare y Arauca; y en el Caribe en la Guajira, Cesar y Magdalena.

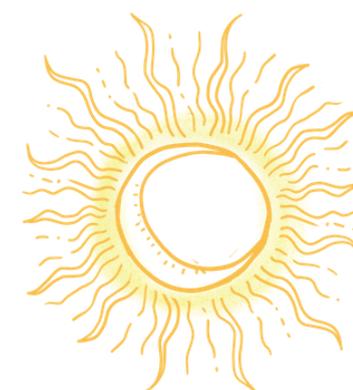
Dicha ruta tendría inicio desde el 14 de diciembre de 2020 hasta el 30 de abril de 2021, y se ejecutaría en 5 fases: 1) alistamiento- hasta el 20 de enero; 2) socialización y consulta- hasta 15 de febrero; 3) trabajo técnico de las organizaciones indígenas hasta el 16 de marzo; 4) trabajo técnico entre las organizaciones indígenas y el gobierno hasta el 26 de abril; y 5) protocolización en escenario del 27 al 30 de abril. Sin embargo, al momento de publicación de este informe dicha ruta aun no ha tenido inicio.

Ahora bien, en el acta de sesión presencial y virtual del Consejo Superior de la Administración de ordenamiento del suelo rural del 26 de noviembre, se pone de presente que la presentación de esta guía tuvo lugar en mesa ampliada de MPC y CNTI como una responsabilidad adscrita al crédito del BID y del BM, quienes exigían una guía técnica para entrada a territorio como requisitos previos, dado que 110 de los 140 municipios financiados tiene algún resguardo (Diario oficial, 20 de enero de 2021).

A pesar de lo anterior, es preciso señalar que independientemente de los acuerdos que se logren en perspectiva de la salvaguarda de los territorios indígenas, para la STI-CNTI persisten dudas en relación con el enfoque del catastro del actual gobierno y su potencial contribución a la legitimación del despojo, en la medida en que el mismo posibilite la generación de cierta validez de las actuales características jurídicas de los predios. Esta inquietud tiene mérito en

la medida en que, como lo ha señalado la CGR (2020), existen profundas debilidades en la implementación de los POSPR y en la garantía de su enfoque participativo, que se encaminen verdaderamente a garantizar, que más allá del levantamiento predial, la información será utilizada en perspectiva de clarificación de la propiedad y con el aporte del conocimiento que sobre los antecedentes de territorios tienen las comunidades rurales y en concreto las indígenas.

Esta circunstancia implica retos importantes frente a territorios no formalizados y de posesión tradicional y ancestral que son los de mayor vulnerabilidad ante un levantamiento de información predial que no esté atado a la clarificación de los antecedentes sobre el territorio. Sin duda se trata de uno de los aspectos que mayor desafío implicará en el eventual proceso de consulta.





5. LÍNEAS DE LA TRAS ESCENA FRENTE A LA AUSENCIA DE GARANTÍA DE DERECHOS TERRITORIALES A LOS PUEBLOS INDÍGENAS POR PARTE DEL ESTADO

El avance de un modelo económico basado en gran medida en la extracción y explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, ha significado un cerco paulatino de los territorios de los pueblos indígenas en un escenario de inseguridad jurídica que no ha sido resuelto.

Una de las grandes circunstancias que ha generado un desconocimiento sistemático de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y que los mantiene en un nivel de incertidumbre importante, tiene que ver con los diversos conflictos territoriales que no ha estado en capacidad de resolver el Estado colombiano, en la medida en que la segregación territorial a la que fueron sometidos los pueblos étnicos se ha visto alimentada con la historia de ocupación del campo.

En muchos casos, la falta de voluntad para la resolución de estos conflictos ha estado muy relacionada con tensiones alrededor del fomento de proyectos de explotación o extracción intensiva de la tierra y sus recursos. En sintonía con ello el actual PND es el principal y más grueso lineamiento de política nacional donde son precisamente esos los intereses que son impulsados.

En coherencia con ello, han sido explícitas por parte de este gobierno al menos dos iniciativas que en la búsqueda de promover mayor dinamización económica en el escenario rural, se orientan a sentar intereses económicos sobre los territorios con efectos lesivos y regresivos de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Se trata, por un lado, del proyecto de ley de tierras que se viene promoviendo desde el Estatuto de Desarrollo Rural en el

gobierno de Uribe que, con diferentes matices, énfasis e intereses, ha sido modificado y presentado en otras oportunidades durante el gobierno Santos, y que ahora parece querer ser retomado por el gobierno Duque dentro de la actual legislatura. Este proyecto tiene una clara intención de reforma a la Ley 160 de 1994 y del uso de los baldíos, poniendo en riesgo los derechos territoriales y prácticas ancestrales de ciertos territorios indígenas.

Por otro lado, se trata del proyecto de decreto publicado por el Ministerio de Agricultura para modificar parcialmente las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidres) y con el que se pretende flexibilizar los requisitos ambientales y los exigidos a empresarios para conformación de la figura. De este modo, el proyecto de decreto elimina tres requisitos determinantes para estructurar el carácter de la figura misma: 1) el estudio de títulos de los predios pretendidos para conformación de Zidres, con lo cual se pone en riesgo la utilización de baldíos y por tanto de territorios ancestrales; 2) la necesidad de que los proyectos de Zidres se concierten y coordinen con los concejos municipales de la respectiva zona; 3) diversos requisitos ambientales hasta ahora exigidos en los proyectos de Zidre (Bautista, 14 de marzo de 2020).

En sintonía con lo anterior, a finales del 2020 se anunció un proyecto de Acuerdo de la ANT con el que se pretendía revivir las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), figura adoptada en la Ley 160 de 1994 que no ha sido utilizada por el empresariado dado que las modalidades de apropiación territorial no lo habían hecho necesario, pero que en este momento deben ser retomadas en cuanto implica una flexibilización a las exigencias ambientales y

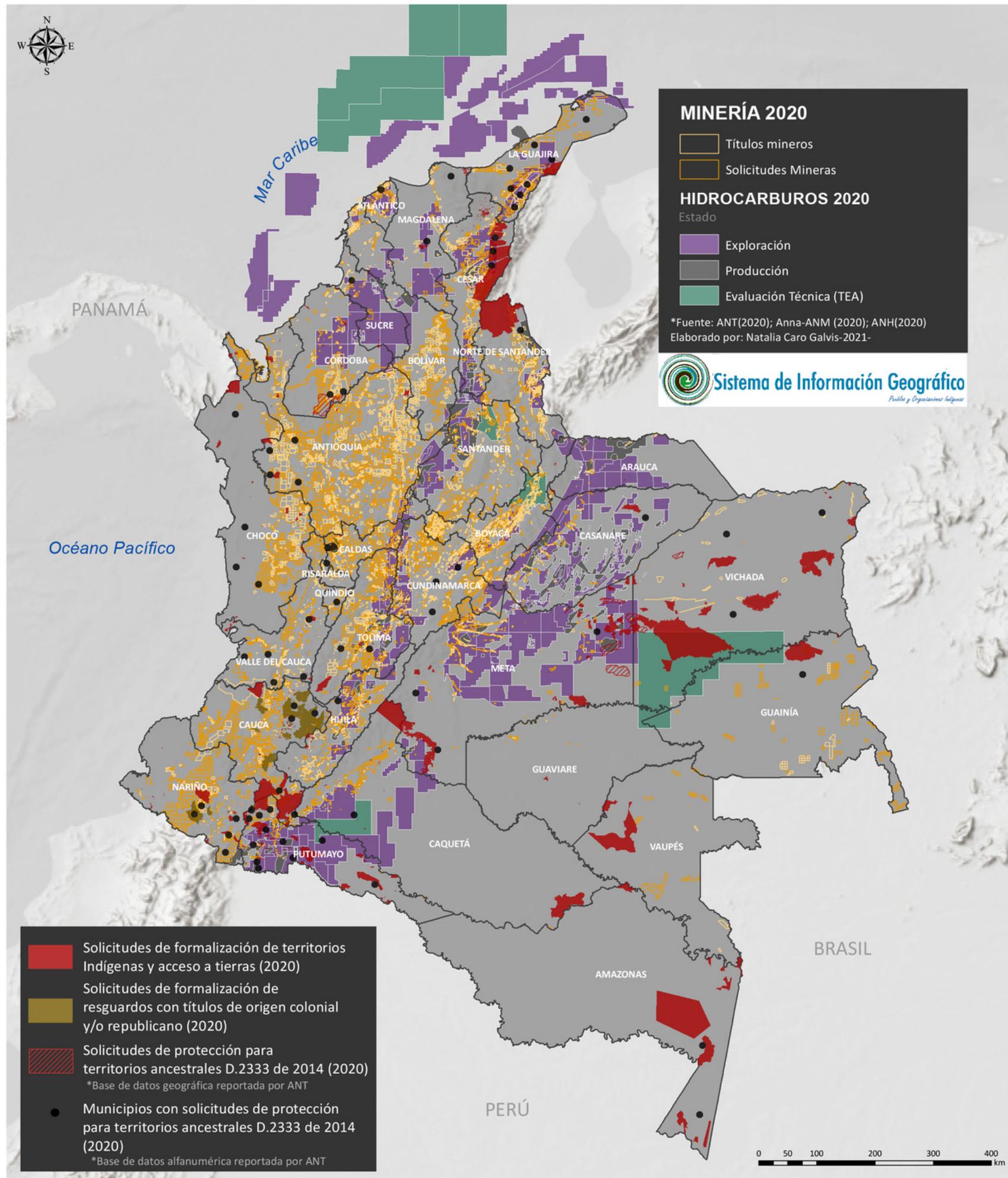
sociales que desde la interpretación empresarial significan las Zidres. Este proyecto que solamente fue publicado durante 8 días para comentarios ciudadanos -término arbitrario e insuficiente en consideración a los alcances que tiene su contenido- representaría una nueva ruta de apropiación territorial de los baldíos de la nación en perjuicio de los sujetos de reforma agraria y en específico de los pueblos indígenas.

Ahora bien, algunas de las solicitudes de formalización de los pueblos indígenas tienen ya un claro traslape con otro tipo de intereses económicos o estratégico militares, que ponen en cuestión la voluntad gubernamental tendiente a garantizar los derechos territoriales. Por un lado, se trata de los intereses de explotación minera y de exploración de hidrocarburos que, como se advierte en el mapa, riñen con casi todos los núcleos de formalización o de protección territorial vía Decreto 1071, Libro 2, Parte 14, Título 20 (Decreto 2333 de 2014). Así mismo, se destacan áreas donde predomina la presencia de cultivos de uso ilícito especialmente en Córdoba, Norte de Santander y Putumayo.





Mapa 3. SOLICITUDES DE FORMALIZACIÓN Y PROTECCIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS VS. EXPLOTACIÓN, EVALUACIÓN Y PRODUCCIÓN DE MINERALES E HIDROCARBUROS



Así mismo, se destacan áreas que encontrándose en procesos de formalización o de protección territorial, se han considerado idóneas para el desarrollo de Zidres, especialmente en los departamentos de Vichada, Meta, Tolima, Córdoba, Sucre y Magdalena.

También se subraya la superposición de solicitudes de formalización y protección territorial indígenas con el despliegue de los Planes Especiales de Intervención Integral en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (PEII) denominadas “Zonas futuro”. Esta que resulta ser la estrategia de intervención territorial de este gobierno de manera muy aproximada a la consolidación territorial de sus antecesores, implica adoptar bajo esta declaratoria, según la Ley 1941 de 2018, a las “regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional con el fin de proteger a la población y garantizar una acción, coordinada, unificada, interagencial sostenida e integral del Estado” (art. 2 Ley 1941 de 2018) y de acuerdo al reglamento adoptado para su funcionamiento a partir del Decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019.

Aunque la Ley 1941 de 2018 señaló que la declaratoria de las seis regiones priorizadas para desplegar las Zonas futuro (Pacífico nariñense, el Catatumbo, Bajo Cauca y sur de Córdoba, Arauca, y Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños) no suspenderían los PDET que se traslapen con ellas y por el contrario allí debería garantizarse su articulación (art. 2 Ley 1941 de 2018), además del hecho que el Decreto 2278 establece que cada uno de los PEII debe estar integrado entre otras por un plan de aceleración de los PDET, lo cierto es que nada riñe más con el enfoque y propósito de los PDET que esta estrategia.

Como se ha venido advirtiendo, esta es una importante estrategia de intervención militar, al punto que la llegada al país desde el 1 de junio de 2020, de 54 militares estadounidenses adscritos a la Brigada de Asistencia a Fuerzas de Seguridad (Sfab) del Comando Sur de Estados Unidos, se rige por el acuerdo de cooperación bilate-

ral entre Colombia y dicho país para reforzar la lucha contra el narcotráfico en especial en las Zonas Futuro (Verdad Abierta, 8 de junio de 2020). Si bien el Ministro de Defensa de su momento advirtió que este convenio tenía términos de asesoría y no de intervención militar en estricto sentido, lo cierto es que según los discursos gubernamentales, esta sería el área donde se ha pretendido reanudar las aspersiones aéreas con glifosato, en donde se han priorizado núcleos de erradicación forzada, lo que consecuentemente implica un aumento en el pie de fuerza.

El despliegue de las zonas futuro reviste especial importancia por su traslape en núcleos de solicitud de formalización territorial en el Meta y Norte de Santander y con solicitudes de protección de territorios ancestrales y tradicionales en Córdoba, Norte de Santander y Meta.

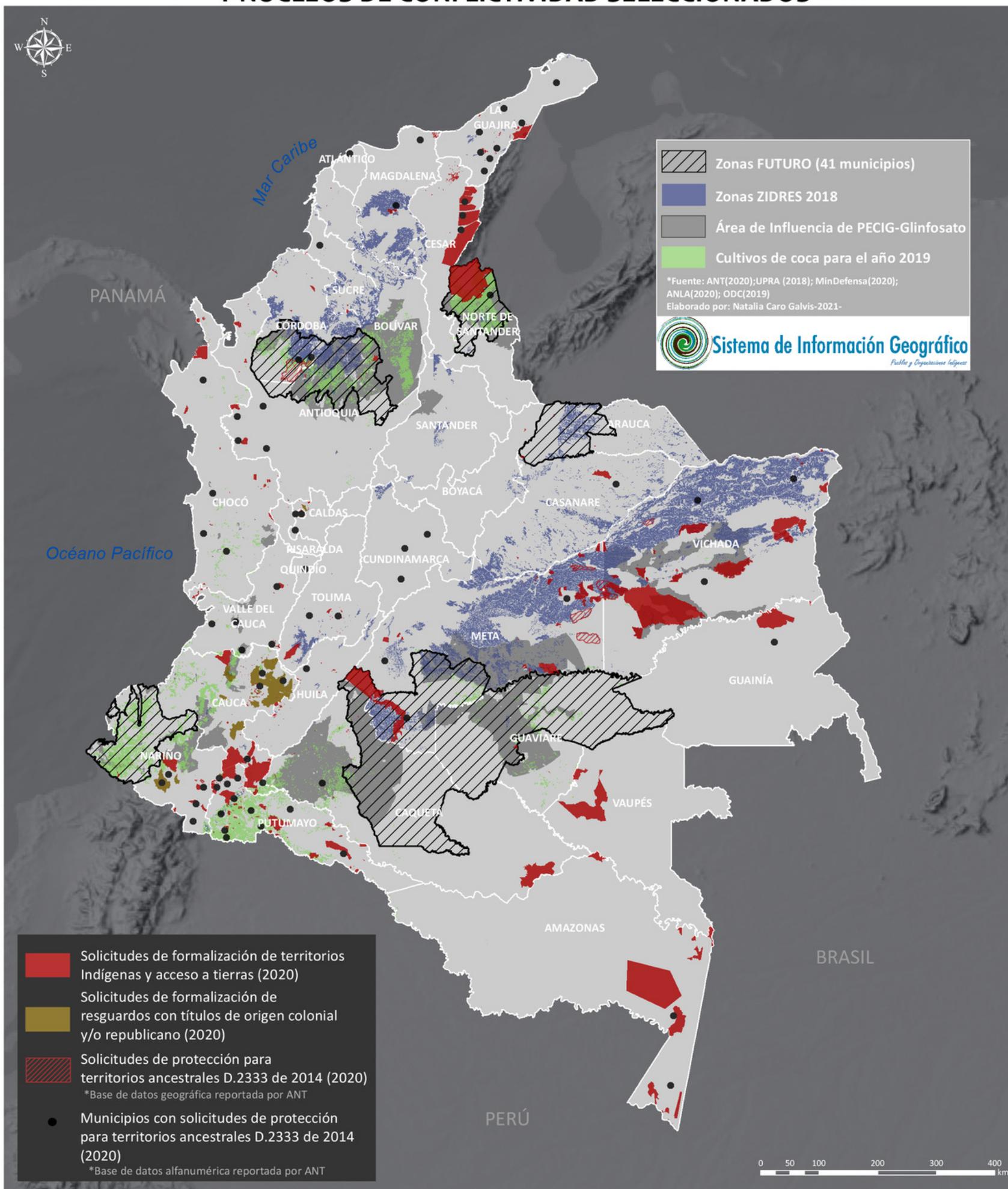
En relación con lo señalado, se pone de presente cómo ha sido posible la pretensión de flexibilización de las Zidres, de reglamentación de las ZDE, de la puesta en marcha de las zonas futuro y de los intentos del actual gobierno por reanudar las aspersiones aéreas con glifosato mientras los procesos de formalización avanzan al mismo ritmo pausado y lleno de limitaciones que los caracteriza desde su adopción, en contraste con unos nulos avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno en el PND con respecto a la formalización de los derechos territoriales, en especial, en relación con los de carácter más estructural que pretendían desanudar los cuellos de botella de los procesos en rezago.

Este panorama es una muestra de la complejidad que está de por medio a la hora de hablar de los procesos de restitución y lo mucho que aun tiene que avanzar el país en materia de resolución de conflictos por la tierra y un ordenamiento social, territorial y productivo que posibilite la convivencia y que haga mérito del respeto a la diversidad étnica y cultural que sustenta como principio al Estado colombiano.





Mapa 4. SOLICITUDES DE FORMALIZACIÓN TERRITORIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS Y NÚCLEOS DE CONFLICTIVIDAD SELECCIONADOS





Consideraciones finales

El año 2020 será inolvidable para la humanidad por las complejidades que tuvo a nivel mundial el contexto de la emergencia sanitaria derivada del covid-19, y será también un año en el que como ocurrió con otros ámbitos de la vida, implicó un detrimento en materia de reconocimiento, formalización y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Aunado al rezago histórico en la garantía de los derechos territoriales, las circunstancias extraordinarias llevaron a que las discusiones de la CNTI se enfrascaran en la priorización de la priorización de los escasos casos que pudieron ser atendidos en lo corrido del año al punto que se dio continuidad a una tendencia de muy limitada formalización de derechos territoriales que viene teniendo lugar desde la Constitución sino que además, a pesar de que se trata de la formalización de mayor cantidad de hectáreas con respecto al año 2019, en todo caso, por las hectáreas formalizadas sigue mostrando una tendencia a la caída de las que vienen siendo formalizadas en favor de los pueblos año tras año desde ese referente.

En contradicción a este panorama para los pueblos indígenas; la institucionalidad estatal si tuvo la voluntad política para promover proyectos de ley, de reglamentaciones normativas y de despliegues de política pública que en sintonía con el modelo de desarrollo hegemónico, constituyen un directo riesgo a la pervivencia misma de los pueblos indígenas con lo cual se pone de presente una vez más la contradicción que hace extremadamente compleja la protección territorial de los pueblos indígenas y es que frente a los territorios de mayor preservación ambiental en gran parte gracias a los propios

indígenas, es justo donde se tejen un conjunto de intereses extractivos y de explotación expansiva que son los que dan sustento a una estructura económica nacional.

Si bien no se espera que esta tendencia cambie en el corto plazo, lo cierto es que en aras de un mínimo de respeto a la garantía de ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de otros pobladores rurales y en la perspectiva de seguir contribuyendo a atizar un conflicto armado que en vez de apagarse ha tomado pleno dinamismo durante este gobierno a pesar de la etapa de posacuerdo de paz, lo cierto es que, este sigue siendo un país inviable en la medida en que no se tomen medidas si quiera mínimas como las contempla el AFP o de tipo más estructural, para que Colombia cuente con un ordenamiento social, territorial y ambiental en el que puedan dirimirse los históricos conflictos por la tierra y se puedan tomar decisiones que hagan a Colombia un país habitable con la capacidad de tramitar dialogadamente sus conflictos

Por otra parte, una de las más cruciales dificultades que se advierte en el marco de los ejercicios de seguimiento que hace el ODTPI de la STI-CNTI a la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, en este caso frente a toda la política de dotación de tierras y formalización de derechos territoriales, tiene que ver con la ausencia de información transparente y confiable sobre los avances en el cumplimiento de las funciones misionales, lo cual, desafortunadamente, siempre termina siendo valorado como un



indicio muy fuerte sobre la falta de cumplimiento de criterios de calidad mínimos y de transparencia de la información para la implementación de la política pública.

Resulta cuando menos impresentable que uno de los acuerdos en el marco del proceso de consulta previa al PND vigente con respecto a los territorios de los pueblos indígenas, tenga que ver con que el Estado reporte información veraz confiable y detallada del avance de su gestión y que no siendo ello suficiente este acuerdo deba ser reiterado en el marco de las sesiones de la CNTI. Los pueblos indígenas deben como mínimo, contar con la garantía de información sobre el

estado de avance de los procesos definitivos sobre su espacio vital que como es claro tiene directas repercusiones en la preservación cultural misma.

Así mismo, es claro que una de las estrategias del Gobierno Nacional para presentar una ilusión de voluntad política y compromiso con los pueblos indígenas, son los llamados acuerdos de gestión, dejando de un lado las discusiones de carácter estructural, lo cual ha llevado a una banalización de las discusiones, y a que los resultados que entrega el gobierno sean mínimos, sin olvidar las tácticas de "doble contabilidad" para inflarlos.



Referencias

- CGR (2020). Informe de Auditoría de Cumplimiento - ANT Ordenamiento Social de la Propiedad. Contraloría Delegada para el sector Agropecuario. Bogotá.
- CGR (2019) Informe de auditoría de cumplimiento. Auditoría de cumplimiento a la política de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas en el PND 2014-2018. Agencia Nacional de Tierras (ANT) y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT). Bogotá, diciembre de 2019.
- Corte IDH. (2006). Caso C-146: Comunidad indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas.
- CPEC (2020) Informe de gestión paz con legalidad agosto 2018- octubre 31 de 2020 26 meses. Disponible en: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>
- CNTI. (2020). Declaración política de las Organizaciones Nacionales Indígenas y Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas sobre las sesiones virtuales excepcionales durante la pandemia del Covid- 19. Recuperado de : <http://cntindigena.org/declaracion-politica-de-las-organizaciones-nacionales-indigenas-y-secretaria-tecnica-de-la-comision-nacional-de-territorios-indigenas-sobre-las-sesiones-virtuales-excepcionales-durante-la-pandemia-d-2/>
- Diario oficial (20 de enero de 2021) Acta sesión presencial y virtual Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del suelo rural. Número 06 de 2020. Noviembre 26 de 2020. Edición 51.563
- DNP (2020) Informe sobre la ejecución y avance del plan operativo para comunidades indígenas de la Dirección de Asuntos Étnicos ANT. Vigencia 2020. Ver en: https://spi.dnp.gov.co/anexos/202012/202012-2018011000219-27-01-2021_10.58.15_a._m.-INFORME%20DE%20EJECUCIÓN%20Y%20AVANCE%20DEL%20PLAN%20OPERATIVO%20PARA%20COMUNIDADES%20INDÍGENAS_CIERRE%20VIGENCIA%202020.pdf
- FAO. 2009. Pueblos Indígenas y Tribales: Construyendo la diversidad biológica y cultural para la seguridad alimentaria y de los medios de vida. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i0838s.pdf>
- Gobierno Nacional y FARC-EP (2016) Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.
- Hale, Charles. 2007. ¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala. En Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina, compilado por María Lagos y Pamela Calla, 286–346. La Paz: INDH/PNUD.
- Juzgado Doce de Familia Bogotá (19 de marzo de 2021) Fallo primera instancia acción de tutela Rad. 11001-31-10-012-2021-00043-00.
- Peñaranda Supelano, Daniel Ricardo. Guerra propia, guerra ajena. 2015. Conflictos armados y reconstrucción identitaria en los Andes colombianos. El movimiento armado Quintín Lame. Bogotá: CNMH-IEPRI.
- Procuraduría General de la Nación. (2020). Segundo Informe al Congreso de la República sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá.
- SubDAE. 2020. Procedimiento de formalización de la propiedad colectiva: constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.
- STI-CNTI (31 de marzo de 2021). Comunicado a la opinión pública. Históricos fallos de tutela reconocen y amparan derechos colectivos de los Pueblos Indígenas Embera Katío y Los Pastos en Córdoba y Nariño. Disponible en: http://cntindigena.org/wp-content/uploads/2021/03/Fallos-de-tutela-historicos_31032021.docx.pdf



Referencias



- STI-CNTI. 2020. Derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. Defender los territorios es defender la vida. Tercera Edición. Bogotá, diciembre de 2020.
- STI-CNTI (10 de julio de 2020) Comunicado a la opinión pública. Política Inconsulta de Catastro Multipropósito y Barrido Predial. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1OSOkbvy5IA7iwTJt9fGBZ6PbpqEnbKo/view>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D. C. Sala de familia (23 de marzo de 2021) Fallo de segunda instancia. Rad. 11001311000520210003601.
- Verdad Abierta (8 de junio de 2020) Zonas Futuro: ¿territorios donde podrían incrementarse las violaciones de derechos humanos? Disponible en: <https://verdadabierta.com/zonas-futuro-territorios-donde-podrian-incrementarse-las-violaciones-de-derechos-humanos/>

Anexo 1. Solicitud de formalización de derechos territoriales por pueblo indígena beneficiario

Pueblo	Comunidad	Solicitud
Embera	Embera	40
	Embera Chamí	63
	Embera Katío	43
	Embera Dobida	13
	Embera Chamí-Katío	1
	Embera Dobida y Embera Katío	1
	Embera Eyabida	1
	Embera Katío-Chamí	1
Nasa	118	
Pijao	97	
Vacías	84	
Awá	69	
Wayúu	61	
Inga	56	
Sikuani	40	
Zenú	28	
Yanacona	22	
Pastos	21	
Wounan	17	
Eperara Siapidara	16	
Hitnü-Macaguán	12	
Tikuna	12	
U'wa	12	
Jiw	11	
Murui	11	
Misak	11	
Siona	9	
Quillacingas	9	
Koreguaje	6	

Yukpa	6
Betoy	5
Wiwa	5
Amorua	4
Kofán	4
Nasa, Misak	4
Sáliba	4
Kankuamo	3
Kamentsa	3
Embera, Epedara Siapidara	3
Piapoco	3
Pastos, Quillacingas	3
Sikuani, Piapoco	3
Cuna	3
Achagua, Piapoco	2
Arhuaco	2
Barí	2
Cocama	2
Kubeo	2
Curripaco	2
Ette Enaka-Chimila	2
Kofán, Inga	2
Muisca	2
Nukak Makú	2
Puinave y Sikuani	2
Yucuna, Cubeo	2
Chimila	2
Ette Enaka	1
Andoke	1
Awá, Nasa	1
Bora, Okaina, Miraña, Muinana, Nonuya, Andoke y Murui	1

Tukano	1
Cuiba	1
Kichwaruna	1
Wanano	1
Quizgó	1
Mapayerri	1
Mokaná	1
Okaima	1
Tamas	1
Tinigua	1
Totoró	1
Yagua	1
Yucuna	1
Kokonuko	1
Yuri Passe (pueblo aislado)	1
Piapoco Guahivo	1
Cubeo Curripaco Guahibo Piapoco Piaroa Puinave	1
Piapoco, Puinave y Sikuaní	1
Embera Eyabida, Pijao	1
Guahibo, Cuiva, Piapoco	1
Embera Katío-Tule	1
Pijao y otros	1
Inga Kamentsá	1
Inga, Kichwa y otros	1
Kogui, Malayo, Arhuaco	1
Kokonuco, Yanacona	1
Nasa, Embera Chamí	1
Nasa, Awá	1
Puinave y Curripaco	1
Puinave y Piapoco	1
Sikuaní, Kubero	1

Sikuaní, Curripaco	1
Sikuaní, Makaguan	1
Ticuna, Yagua	1
Murui, Ticuna	1
Tukano, Piratapuyo	1
Sáliba, Piapoco	1
Puinave, Piapoco y Curripaco	1
Puinave Curripaco/Embera Katío	1
Sikuaní, Sáliba, Piapoco, Achagua y Tucano	1
Kawiyarí, Barasano, Tatuyo, Taiwano/Eduria, Tuyuca, Tucano, Cubeo, Desano, Siriano, Yurutí, Carapana, Piratapuyo, Wanano y Bara.	1
Tucanos, Guananos, Desanos, Carapanos, Cubeos, Carijonos, Curripacos, Cirianos, Guayaberos, Sikuanis, Pijaos, Embera Chamí y Paez.	1

Fuente: elaboración ODTPi de la STI-CNTI a partir de información de la ANT (2020)

Anexo 2. Acuerdos suscritos en el marco de sesiones CNTI durante 2020-formalización de derechos territoriales de los pueblos indígenas

Nro.	Código	Acuerdo	Responsable	Fecha cump.	Estado	Vigencia
GARANTÍAS DE DERECHOS TERRITORIALES						
1	20010103	<p>MESA INTERINSTITUCIONAL PARA AGILIZAR LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA. Se creará una mesa interinstitucional compuesta por el MADR, MinInterior, IGAC, SNR, ANT, MinAmbiente, así como los entes de control, con el fin de evitar el retroceso en la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19.</p> <p>14 de julio: se enviará la ruta mediante oficio desde la ANT con el detalle de los casos a tratar en cada mesa técnica del mes de julio e informar la fecha de suscripción del contrato interadministrativo entre IGAC y ANT y el alcance del mismo. Convocatoria y coordinación de las mesas técnicas estará a cargo del Viceministerio de Desarrollo rural del MADR.</p> <p>Casos a tratar: en principio los 42 casos de procesos de formalización presentados en el plan de atención 2020 por la ANT en etapa 3 y 4 más órdenes judiciales (proceso agrarios y procesos de formalización), Decreto 2333 de 2014 y los casos de adquisición de predios que tienen visita.</p> <p>Adicionalmente, se realizará una revisión de los procedimientos misionales que adelanta la ANT para verificar si ya tienen visita en campo con el fin de incluirlos en la presente estrategia, para lo cual se radicará informe a la STI - CNTI el 30 de julio de 2020.</p> <p>Lo anterior no obsta para que la ANT continúe con la gestión de los procedimientos misionales que se encuentran en trámite, así mismo la presente ruta no es una priorización de casos para la atención de la ANT y no implica un factor de riesgo sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional con los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>De acuerdo a los casos a tratar en cada mesa técnica se analizará la necesidad de convocar a otras entidades de Gobierno para su participación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 17 de julio: primera mesa técnica. • 21 de julio: segunda mesa técnica. • 23 de julio: tercera mesa técnica. • 28 de julio: cuarta mesa técnica. <p>Próxima sesión mixta de la CNTI se informará el resultado de las mesas técnicas adelantadas durante el mes de julio y el estado del contrato interadministrativo entre IGAC y ANT.</p>	<p>MADR, MinInterior, IGAC, SNR, ANT, MinAmbiente, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República.</p>	21/08/2020	Cumplido parcialmente	Vigente

2	20010104	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible enviará informe de los conceptos de la función ecológica de la propiedad que ha expedido en el marco de los procesos de ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	10/07/2020	Cumplido	Vencido
3	20010106	ANT enviará informe de gestión de recursos de cooperación internacional para dar atención a las solicitudes rezagadas de los territorios indígenas, dando cumplimiento al acuerdo 19060303 suscrito en la VI sesión de 2019.	ANT	30/07/2020	Cumplido parcialmente	Vencido
4	20020101	El director de Asuntos Étnicos de la ANT gestionará una reunión con el Alto Comisionado para la Paz para tratar la problemática de seguridad y violación de DDHH con el objetivo de avanzar en los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, para la cual extenderá la invitación a la CNTI para su participación.	Juan Camilo Cabezas (director de Asuntos Étnicos ANT), Ministerio de Interior	25/08/2020	Cumplido	Vigente
5	20020102	<p>La ANT realizará y remitirá el 31 de agosto de 2020 un informe a solicitud de la PGN, con los respectivos soportes sobre los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En qué consiste el plan de choque (respuesta urgente por la pandemia Covid-19 a los pueblos indígenas) indicando de casos a abordar, estado actual y resultado esperado (meta, responsables y tiempos). 2. En qué consiste el Plan de Acción y el Plan de Atención 2020, indicando casos a atender, estado actual, acciones a ejecutar, resultados esperados y cronograma. 3. ¿Cuál fue el resultado de las mesas técnicas desarrolladas en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la sesión de la CNTI de 10 de julio 2020? Puntualizar: casos estudiados y acuerdos logrados. 4. Por favor remitir la información de cada uno de los 97 casos que se encuentran en fase 3 y 4 de atención. Frente a cada uno, precisar las acciones a desarrollar durante 2020. 5. ¿Existe algún impedimento técnico o jurídico que imponga un límite de casos indígenas a presentar al Consejo Directivo de la ANT, cuando han cumplido las demás fases establecidas en el Decreto 1071 de 2015? 6. ¿Qué acciones se emprenderán en 2020 respecto de cada uno de los casos que cuentan con órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales dictadas en sentencias y en autos de medidas cautelares? 7. Análisis de las solicitudes de formalización que se encuentran en etapa 1 y 2, las rutas de avance, la metodología, las metas adicionales. 	ANT	31/08/2020	Cumplido	Vencido



		<p>8. Análisis de las solicitudes de adquisición de predios, las rutas de avance, la metodología, las metas adicionales a las ya estipuladas en el Plan de Acción del 2021 que se cumplirán en el mismo año.</p> <p>9. Identificación de solicitudes rezagadas más graves que incluirán los casos La Montaña y Doquera Alto Uré, con rutas de avance, superación de cuellos de botella y metas para su culminación.</p> <p>10. Informe sobre el proyecto del convenio interadministrativo entre IGAC y ANT, que contengan ruta para su avance y expedición.</p> <p>La información deberá remitirse a los siguientes correos:</p> <p>→ asuntosetnicos@procuraduria.gov.co</p> <p>→ restituciondetierras@procuraduria.gov.co</p> <p>El 31 de agosto de 2020.</p>				
6	20SE0101	Las entidades competentes para el reconocimiento y protección de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas implementarán las rutas establecidas hasta su culminación, en los casos revisados en la sesión extraordinaria de la CNTI 2020 (Anexo 1).	MADR, MinInterior, IGAC, SNR, ANT, MinAmbiente	31/12/2020	Pendiente	Vigente
7	20030113	LSe realizará una sesión ampliada extraordinaria de la CNTI, MPC y CDDHHPI para tratar y buscar soluciones frente a los obstáculos que presenta frente a la garantía de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. Esta será convocada por el MADR y el MinInterior. Los temas específicos y metodología serán definidos en la Secretaría Operativa de la CNTI. Esta sesión se realizará el primer día de la sesión V ordinaria de diciembre de 2020 de la CNTI. Los gastos logísticos para la participación de los delegados de la CNTI se cubrirán con cargo al convenio suscrito con la ANT.	MADR, MinInterior	04/12/2020	Cumplido parcialmente	Vigente
8	20030118	La ANT, IGAC, SNR, y los Pueblos y Organizaciones Indígenas de la CNTI realizarán mesas técnicas con el fin de verificar las rutas propuestas en cumplimiento de los acuerdos 3 y 4 de la Sesión II 2020 de la CNTI. Las propuestas serán ajustadas y presentadas en la Sesión V de la 2020, en donde se decidirá sobre su aprobación y serán implementadas. En estas mesas se definirá el documento bajo el cual se oficializarán estos procesos.	ANT, IGAC, SNR, Organizaciones Indígenas	04/12/2020	Cumplido	Vencido



9	20030121	<p>El seguimiento del plan de choque 2020 de la ANT para el avance en la protección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en el marco de la pandemia del Coronavirus Covid-19, se realizará en la Secretaría Operativa y se presentará un informe de avance en la Sesión V-2020 de la CNTI.</p> <p>El cumplimiento del plan se evaluará de acuerdo a los indicadores de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de las solicitudes al Consejo Directivo de la ANT. • Inscripción en las ORIP de los actos administrativos relativos a territorios indígenas. 	ANT, Secretaría Operativa	04/12/2020	Cumplido	Vencido
10	20050103	En el 2020 se sancionarán y firmarán todos los Acuerdos de formalización de territorios indígenas que se hayan aprobado por el Consejo Directivo de la ANT en esta vigencia.	MADR, ANT	31/12/2020	Pendiente	Vigente
11	20050107	Se realizarán mesas interinstitucionales entre las entidades que tengan responsabilidades frente a la garantía de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, previa identificación de la etapa de las solicitudes de formalización y acceso a tierra de pueblos indígenas, del Plan de Atención y adicionalmente, las que sean concertadas con las organizaciones indígenas. Los resultados de estas mesas se presentarán en la CNTI para su seguimiento. Entre tanto la ANT avanzará con el fin de culminar los procesos que tenga adelantados.	MADR, ANT, IGAC, SNR, Las entidades que se requieran	31/12/2020	Pendiente	Permanente
RESGUARDOS DE ORIGEN COLONIAL Y REPUBLICANO						
12	20020108	El 21 de agosto el Ministerio de Agricultura enviará de manera oficial los comentarios recibidos en la fase publicitaria al borrador del Decreto de Clarificación de resguardos de origen colonial y republicano y la matriz en Excel, a la STI de la CNTI. La segunda semana de septiembre se reunirá la comisión mixta que trabajó en la concertación técnica del borrador de Decreto, analizará cómo responder a los comentarios y proyectará las respuestas que deberán ser enviadas a los remitentes desde el Ministerio de Agricultura, para estos fines, a esta reunión se invitará al área Jurídica del MADR de conformidad con los artículos 2.1.2.1.6 y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015. En la sesión de la CNTI del 1 de octubre de 2020, la comisión técnica presentará un informe del análisis realizado. Esto no detendrá el curso de la expedición del Decreto.	MARD	01/10/2020	Cumplido Parcialmente	Vencido
13	20030116	El equipo técnico designado por el Gobierno Nacional y las Organizaciones Indígenas, se reunirá el 6 de octubre de 2020 para dar respuesta a los comentarios realizados al proyecto de Decreto para la clarificación de la vigencia de los títulos de los resguardos de origen colonial y republicano.	MADR	08/10/2020	Incumplido	Vencido



14	20030117	El 7 de octubre de 2020 el Viceministro de Desarrollo Rural hará las gestiones en las oficinas jurídicas correspondientes para la firma del Decreto para la clarificación de la vigencia de los títulos de los resguardos de origen colonial y republicano. Y el 8 de octubre se realizará una sesión extraordinaria de la CNTI para conocer y realizar un balance sobre el trabajo de los días 6 y 7 de octubre de 2020. el estado del contrato interadministrativo entre IGAC y ANT.	MADR	08/10/2020	Incumplido	Vencido
15	20040101	El MADR presentará un informe sobre todas las acciones que ha realizado para la expedición del decreto para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de los resguardos de origen colonial y/o republicano, desde que se protocolizó (20/12/19), con los respectivos soportes y evidencias de cada actuación.	MADR	13/11/2020	Cumplido	Vencido
16	20040102	Se llevará a cabo una reunión para abordar las inquietudes de la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras frente al decreto para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de los resguardos de origen colonial y/o republicano, en donde se convoque a la Defensoría delegada para asuntos étnicos, Defensoría delegada para asuntos agrarios, el Viceministro de Desarrollo Rural del MADR, el MADR, ANT, MinInterior, y direcciones y oficinas que tengan responsabilidad frente a la expedición del decreto, al igual que los delegados de la CNTI Jairo Guerrero, Alfonso Peña Chepe, Jorge Milton Conda, el senador Feliciano Valencia y a la STI-CNTI.	MADR, Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios	17/11/2020	Cumplido	Vencido
17	20040103	En la sesión ampliada de la MPC en que se trate el tema de catastro multipropósito se adicionará el abordaje de la expedición del decreto para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de los resguardos de origen colonial y/o republicano. En esta sesión, debe estar la oficina jurídica del MADR, MinInterior, ANT, Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras, Defensoría delegada para Asuntos Étnicos, y todas las entidades, oficinas, direcciones de las entidades que tienen responsabilidades y competencias en la expedición del decreto.	MADR MinInterior Defensoría del Pueblo ANT	18/11/2020	Cumplido	Vencido



CASOS PARTICULARES

18	20010105	El 29 de julio de 2020 se llevará a cabo comisión técnica de preparación para la reactivación de la mesa de concertación Regional de los pueblos Pastos y Quillasingas con la ANT.	ANT	29/07/2020	Cumplido	Vigente
19	20010107	ANT le enviará a la STI CNTI el acta de la sesión de la Mesa Regional Amazónica de septiembre de 2019. Así mismo se enviará el acta de la sesión técnica que se realizó con las comunidades del trapecio amazónico en febrero de 2020 para que sea remitido al delegado de la OPIAC.	ANT	14/07/2020	Cumplido	Vencido
20	20020112	La ANT remitirá a la STI-CNTI el oficio radicado por la oficina jurídica ante el Tribunal Superior de Bogotá en el cual solicita pronunciamiento de fondo sobre el total de las comunidades amparadas por el fallo de tutela de pueblos Pastos y Quillasingas presentada por el Procurador Agrario en noviembre de 2019.	ANT	28/08/2020	Cumplido	Vencido
21	20SE0108	ANT realizará una reunión con las autoridades del Cabildo Sikuaní Metiwa Guacamayas de Cumaribo (Vichada) para dar información sobre el proceso de constitución de resguardo. Para ello, el delegado de Gobierno Mayor enviará el listado de personas que asistirán a la reunión por parte del cabildo Sikuaní Metiwa Guacamayas a través de la STI-CNTI.	ANT, STI-CNTI, Delegado de Gobierno Mayor	11/09/2020	Cumplido	Vencido
22	20se0113	El delegado de AICO se compromete a gestionar encuentro entre la comunidades y la ANT- Territorial para que se realice la programación y ruta para seguir avanzando del proceso de ampliación del resguardo Refugio del Sol.	ANT, AICO por la Pachamama	07/09/2020	Cumplido	Vencido
23	20030119	La ANT realizará diagnósticos jurídicos de los casos de los resguardos Cumbal, San Diego de Muellamues y Guaspud Carlosama, para determinar sus circunstancias de expedición, y proceder a establecer una ruta jurídica.	ANT	06/11/2020	Cumplido	Vencido
24	20030122	La ANT presentará informe el 13 de octubre de 2020 sobre el estado, y cronograma de avance de los casos de Pialapí Pueblo Viejo (ampliación), El Arenal (constitución), Inda Zabaleta (ampliación) del pueblo Awá, así como del caso El Tigre La Playa (constitución) del pueblo Inga.	ANT	06/11/2020	Cumplido	Vencido
25	20030122	La ANT garantizará la participación del delegado de AICO por la Pachamama para la CNTI en todas las reuniones en donde se trate el tema de la formalización del resguardo de la Montaña (Nariño).	ANT	31/12/2050	En desarrollo	Permanente



26	20040110	El delegado de AICO para la CNTI será el enlace entre el gobernador del resguardo el Arenal (Awá) y la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT, para avanzar en el proceso de formalización del resguardo.	AICO por la Pachamama	20/11/2020	Cumplido	Permanente
27	20040111	La ANT se comunicará con el gobernador del resguardo de Pielapí Pueblo Viejo del pueblo Awá a través del delegado de AICO por la Pachamama para la CNTI para definir la ruta de avance y culminar el proceso de ampliación.	ANT, AICO por la Pachamama	20/11/2020	Incumplido	Vigente
28	20050119	La ANT revisará el caso de la comunidad Peñalisa (Pueblo Awá) y entregará informe con el estado del proceso y ruta de avances.	ANT	18/12/2020	Cumplido	Vencido
ACLARACIÓN DE ÁREA						
29	20SE0104	El martes 8 de septiembre, la ANT y el IGAC enviarán a la STI-CNTI la ruta de trabajo que se determinó para el desarrollo del convenio de aclaración de áreas y la meta total de aclaraciones que serán atendidas con el presupuesto asignado durante la vigencia del convenio.	ANT, IGAC	08/09/2020	Cumplido	Vencido
30	20SE0105	La ANT informará a la STI-CNTI el total de los procesos que se encuentran detenidos por falta de clarificación de área, dada la ausencia del convenio interadministrativo IGAC-ANT, indicando la fecha del levantamiento topográfico en donde se identificó la necesidad de la aclaración de área y cuál es la ruta que se implementará para culminar cada uno de los procesos.	ANT	13/10/2020	Cumplido	Vencido
31	20SE0106	El IGAC identificará las solicitudes o casos de aclaración de áreas de predios que han sido radicadas por la ANT en sus diferentes oficinas a nivel nacional para que sean tramitadas por fuera del convenio a realizarse entre la ANT y el IGAC del 2020.	IGAC	11/09/2020	Cumplido	Vencido
32	20SE0107	El IGAC atenderá y culminará las aclaraciones de área identificadas que hayan sido radicadas por la ANT, en sus diferentes instancias y oficinas a nivel nacional, por fuera del convenio a realizarse entre la ANT y el IGAC.	IGAC	31/12/2020	Pendiente	Vigente
33	20040107	El IGAC realizará un informe de las rutas de avance para la realización de las aclaraciones de cabidas y linderos de los 68 predios con estudios topográficos del listado remitido por la ANT (Anexo 1) en donde se establezca el diagnóstico, la identificación de los trámites a realizar, y cronograma de actividades. Así mismo se incluirán los argumentos fácticos y jurídicos para alegar la falsa tradición de los 9 predios:	IGAC, SNR, ANT	11/12/2020	Incumplido	Vigente

		<p>Ampliación Resguardo Arhuaco de la Sierra: Veinte de Julio, El Silencio y La Dorada. Resguardo Kankuamo: La Federación No. 3, Vida Nueva, La Ceibita.</p> <p>Esto, con el fin de que la ANT pueda avanzar con los procesos de formalización, acceso y seguridad jurídica de los territorios indígenas.</p>				
ADQUISICIÓN DE PREDIOS						
34	20se0112	Las organizaciones indígenas y la ANT se reunirán en mesas de trabajo para revisar la información de los procesos de compra de predios y mejoras, y establecer rutas de avance para su culminación. Previo envío de la información por las organizaciones y comunidades indígenas.	ANT, organizaciones indígenas	31/12/2050	Pendiente	Permanente
35	20030123	La ANT rendirá informe del estado de avance de la adquisición del predio Jericó (Monte Líbano, Córdoba), y del proceso de constitución.	ANT	05/10/2020	Cumplido	Vencido
36	20040112	El IGAC, a través de la STG-CNTI remitirá a la STI-CNTI y a los delegados de la CNTI, la fecha en que se realizará la visita para el avalúo del predio Jericó (Córdoba).	IGAC	17/11/2020	Cumplido	Vigente
37	20040113	El IGAC presentará informe del avalúo para el proceso de compra del predio Jericó el 11 de diciembre de 2020.	IGAC	11/12/2020	Cumplido	Vencido
ÓRDENES JUDICIALES						
38	20020110	La ANT remitirá el 21 de agosto de 2020 a la STI-CNTI la base de datos con la relación de las 171 órdenes judiciales detallando la fuente de la obligación con fecha de disposición, las órdenes impartidas y tipo de procedimiento que se activa, comunidades amparadas y su respectivo estado de avance y en los casos que así corresponda remitirá copia de las rutas elaboradas para cada cumplimiento. Adicionalmente, enviará las copias de las decisiones judiciales.	ANT	21/08/2020	Cumplido	Vencido
39	20020111	La Subdirección de Asuntos Étnicos y la oficina jurídica de la ANT harán un rastreo de las órdenes judiciales adicionales a las 171 disposiciones ya identificadas que hayan sido notificadas a la entidad. Los resultados de este ejercicio se presentarán en la Sesión de la CNTI del 4 de septiembre de 2020. En dicha sesión se definirán los plazos para que la ANT presente la ruta de cumplimiento de las órdenes judiciales encontradas.	Subdirección de Asuntos Étnicos ANT, Oficina Jurídica ANT.	04/09/2020	Incumplido	Vigente



40	20SE0109	<p>El Equipo de órdenes judiciales de la SubDAE ANT complementará y actualizará el informe de las órdenes judiciales relacionadas con derechos territoriales de los pueblos indígenas incluyendo las 41 presentadas en la sesión extraordinaria 2020.</p> <p>Lo anterior detallando la fuente de la obligación con fecha de disposición, las órdenes impartidas y tipo de procedimiento que se activa, comunidades amparadas y su respectivo estado de avance. En los casos que así corresponda remitirá copia de las rutas elaboradas para cada cumplimiento.</p>	Equipo de órdenes judiciales de la SubDAE ANT	25/09/2020	Cumplido Parcialmente	Vencido
REGISTRO						
41	20020104	En la Sesión III-2020 Especial Virtual de la CNTI, la ANT y la SNR presentarán el protocolo conjunto para inscribir el total de los actos administrativos no registrados que formalizan y protegen territorios indígenas emitidos por Incora, Incoder y ANT, así como el proceso de corrección de los actos que ya están registrados y presentan errores en su inscripción de conformidad con el informe presentado en sesión de agosto de 2020 por la SNR.	ANT y SNR	02/10/2020	Cumplido	Vencido
42	20020103	La ANT, la SNR y el IGAC elaborarán un proyecto de mecanismo de verificación de inscripción de los actos administrativos que formalizan y protegen territorios indígenas garantizando su perfeccionamiento a través de su debido registro en la oficina de Instrumentos Públicos, así como su debida inscripción en las bases catastrales. Este mecanismo será presentado en la Sesión III-2020 Especial Virtual de la CNTI, en donde deberá ser aprobado y será implementado una vez esto suceda.	ANT, SNR, IGAC	04/09/2020	Cumplido parcialmente	Modificado
PROTOCOLOS DE BIOSEGURIDAD PARA VISITAS A CAMPO DURANTE VIGENCIA EMERGENCIA SANITARIA						
43	20SE0110	ANT enviará las actas, convenios y medidas de bioseguridad que se están tomando para la prevención del covid-19 en las visitas a territorio de las comunidades indígenas.	ANT	07/09/2020	Cumplido	Vencido
44	20SE0111	Se tendrán en cuenta las sugerencias sobre los protocolos de bioseguridad que está implementando la ANT para la prevención del Covid-19, realizadas por las Organizaciones Indígenas de la CNTI y se adecuarán a las particularidades de cada comunidad a través de sus respectivas autoridades. Se hará seguimiento en el marco de la CNTI.	ANT y organizaciones indígenas	28/02/2021	Pendiente	Vigente

Fuente: SIMA (2020)



