

Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Pueblos y Organizaciones Indígenas

INFORME DECRETO 2333 DE 2014

En riesgo los territorios ancestrales de los pueblos indígenas ante la ausencia de la resolución de fondo de los conflictos por la tierra y el territorio en Colombia





Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Pueblos y Organizaciones Indígenas

En riesgo los territorios ancestrales de los pueblos indígenas ante la ausencia de la resolución de fondo de los conflictos por la tierra y el territorio en Colombia

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

Sandra Paola Naranjo Aristizábal

Investigadora Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Redacción del Informe

July Milena Calderón Segura

Coordinadora Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Revisión y edición del Informe

Juan Pablo Muñoz

Abogado del Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Revisión del Informe



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

Fotografías

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

Este informe fue posible gracias al apoyo The Tenure Facility

the
**TENURE
FACILITY**

Las opiniones expresadas en este informe “En riesgo los territorios ancestrales de los pueblos indígenas ante la ausencia de la resolución de fondo de los conflictos por la tierra y el territorio en Colombia” Disputas de territorios indígenas en contexto de pandemia, son responsabilidad de sus autoras y no necesariamente reflejan las opiniones del Tenure Facility.

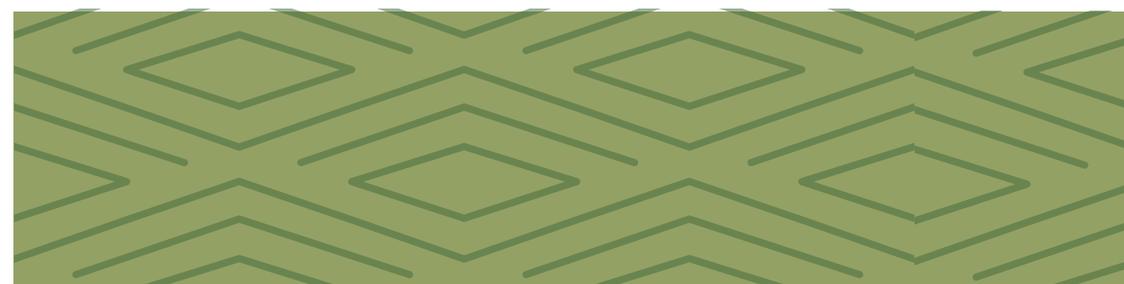


ÍNDICE

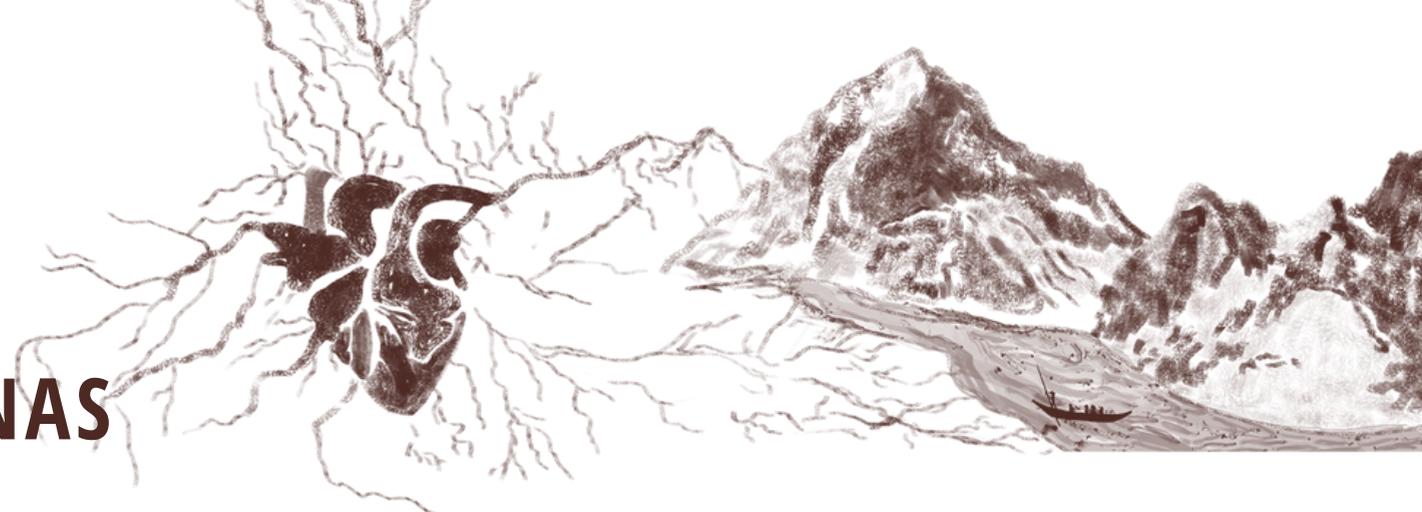
Listado de abreviaturas	6
La Comisión Nacional de Territorios Indígenas	7
Observatorio de Derechos Territoriales Indígenas	8
INTRODUCCIÓN	9
1. Balance de la implementación Decreto 2333 de 2014	10
1.1 Estado actual de las solicitudes de protección	10
1.2 Asignaciones y ejecución presupuestal	21
1.3 Cumplimiento de los acuerdos relacionados con la puesta en marcha del Decreto 2333	23
2. Las circunstancias estructurales que rodean la falta de protección a los territorios ancestrales	27
3. Consideraciones finales	34
Recomendaciones CNTI	35

LISTADO DE ABREVIATURAS

AFP	Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	ODTPI	Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas
ANM	Agencia Nacional Minera	OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
ANT	Agencia Nacional de Tierras	ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
AICO	Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama	PND	Plan Nacional de Desarrollo
CPAC	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	STI	Secretaría Técnica Indígena
CIT	Confederación Indígena Tayrona	SIMA	Sistema de Monitoreo de Acuerdos
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas	SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
CGR	Contraloría General de la República	URT	Unidad de Restitución de Tierras
DNP	Departamento Nacional de Planeación	ZDE	Zonas de Desarrollo Empresarial
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		



LA COMISIÓN NACIONAL DE TERRITORIOS INDÍGENAS

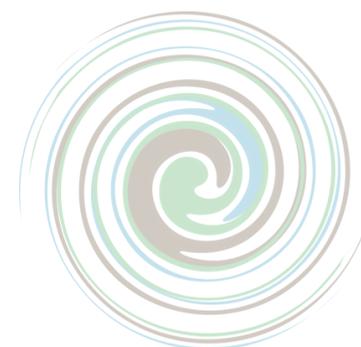


La Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) creada por el Decreto 1397 de 1996 es un órgano asesor y coordinador de interlocución y concertación de carácter permanente entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de los Pueblos Indígenas en materia de derechos territoriales. Se encuentra integrada, 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 y se procede 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

Han pasado 6 años desde la adopción del Decreto 2333 de 2014 producto de la movilización social de los pueblos indígenas. La importancia del decreto radica en que posibilita contar con mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y los territorios que los pueblos indígenas ocupan o poseen ancestral o tradicionalmente, y garantizar así sus derechos territoriales sin perjuicio de la existencia de un título de propiedad colectiva de resguardo. Lo anterior, bajo la aspiración de materializar lo ya expresado en la jurisprudencia constitucional y el bloque constitucionalidad, incluido el Convenio 169 de la OIT, en relación con el reconocimiento jurídico amplio de la relación que tienen los pueblos indígenas con sus territorios.

Aunque el objetivo inicial consistía en abrir una ruta de protección territorial adicional y expedita para la protección efectiva y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, el panorama tras el tiempo transcurrido desde su adopción muestra unos irrisorios resultados, y tras ellos una nueva decepción a los pueblos indígenas frente a sus demandas por el reconocimiento de sus derechos preexistentes al Estado. Hoy el hecho de que los territorios sobre los cuales se haya solicitado protección, coincidan de manera importante con aquellos sobre los que cursan procedimi-

entos de constitución, ampliación, clarificación de resguardos o restitución de derechos territoriales en los que se siguen advirtiendo nulos avances, ha hecho evidente que los mecanismos de protección de este decreto se encuentran lejos de contar con la celeridad esperada, y que es además su primer principio.

El presente informe actualiza el elaborado por el ODTPI de la STI-CNTI en el año 2019, en relación con el balance de la implementación del Decreto 2333 de 2014. Con tal propósito se plantean unas líneas generales relativas a las dificultades estructurales que se ponen de manifiesto a la hora de implementar los mecanismos de protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales, así como la nula voluntad política para que esos obstáculos puedan ser resueltos o inicien su resolución.

De acuerdo con lo anterior, este informe se presenta en tres apartados: en el primero se expone un balance general de implementación del decreto, el segundo plantea unas líneas generales de problematización sobre las dificultades y obstáculos que ha tenido dicha implementación, para finalmente, en un tercer apartado, exponer unas ideas generales de cierre.

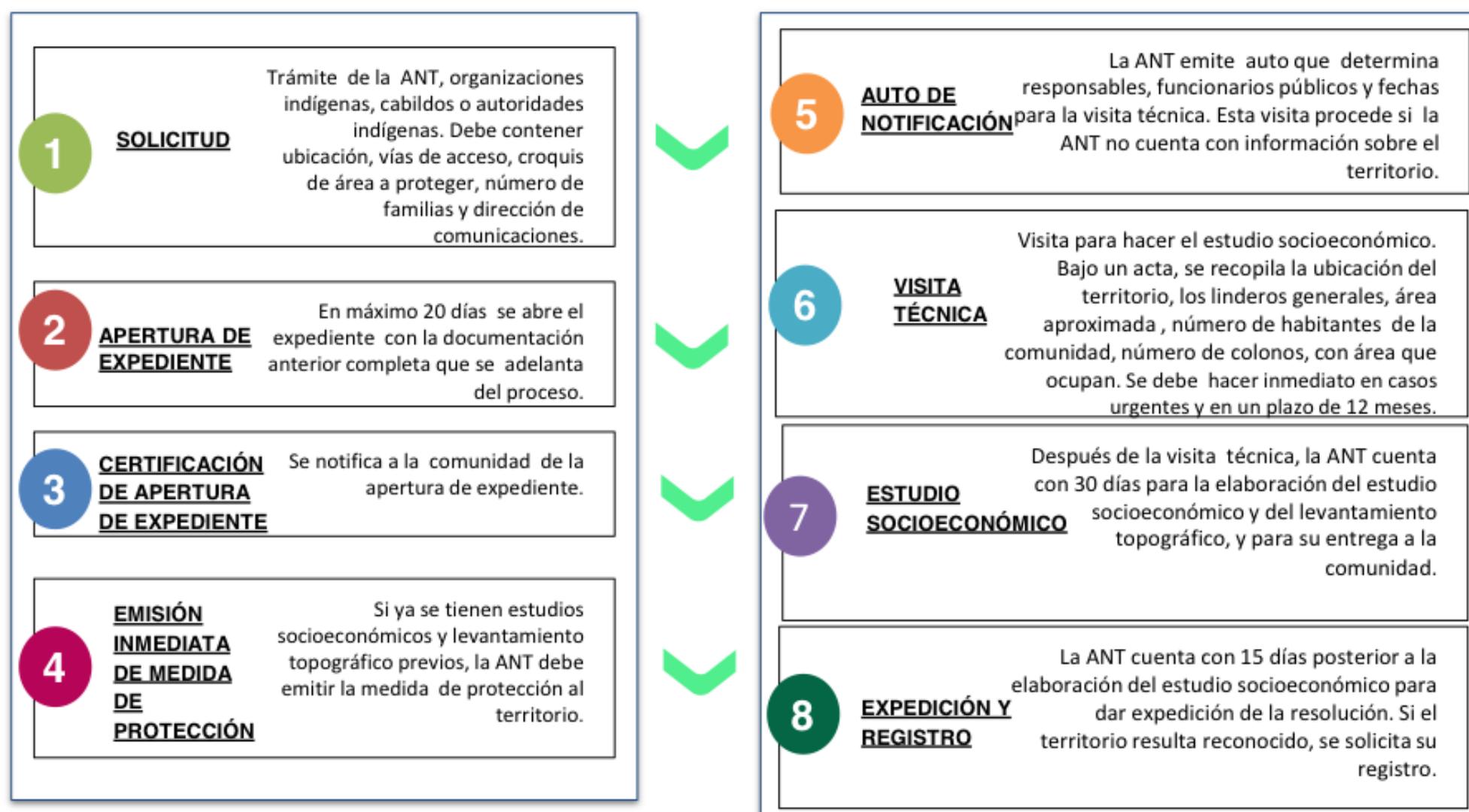
1. BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DECRETO 2333 DE 2014

1.1 Estado actual de las solicitudes de protección

El Decreto 2333 de 2014 tiene por objeto establecer los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas. En concreto, el procedimiento establecido en esta norma busca la expedición de una medida de protección que debe ser inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del bien respectivo y en caso de que este no exista se solicitará su apertura a nombre de la autoridad de tierras, en donde

conste que el bien es un territorio ancestral y/o tradicional indígena, en favor de la respectiva comunidad. Esta anotación impide cualquier acto de adjudicación de los predios cobijados con la medida a personas distintas a la comunidad beneficiaria y también pueden derivar en la petición de suspensión de los procesos policivos que se adelanten en las tierras en solicitud hasta que culmine el proceso de titulación.

PROCEDIMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN DECRETO 2333 DE 2014



Esta norma también contempla otras medidas de protección a los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas como la revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de tierras baldías donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. También, se contempla la delimitación y demarcación excepcional y protección de territorios de pueblos indígenas en situación de aislamiento.

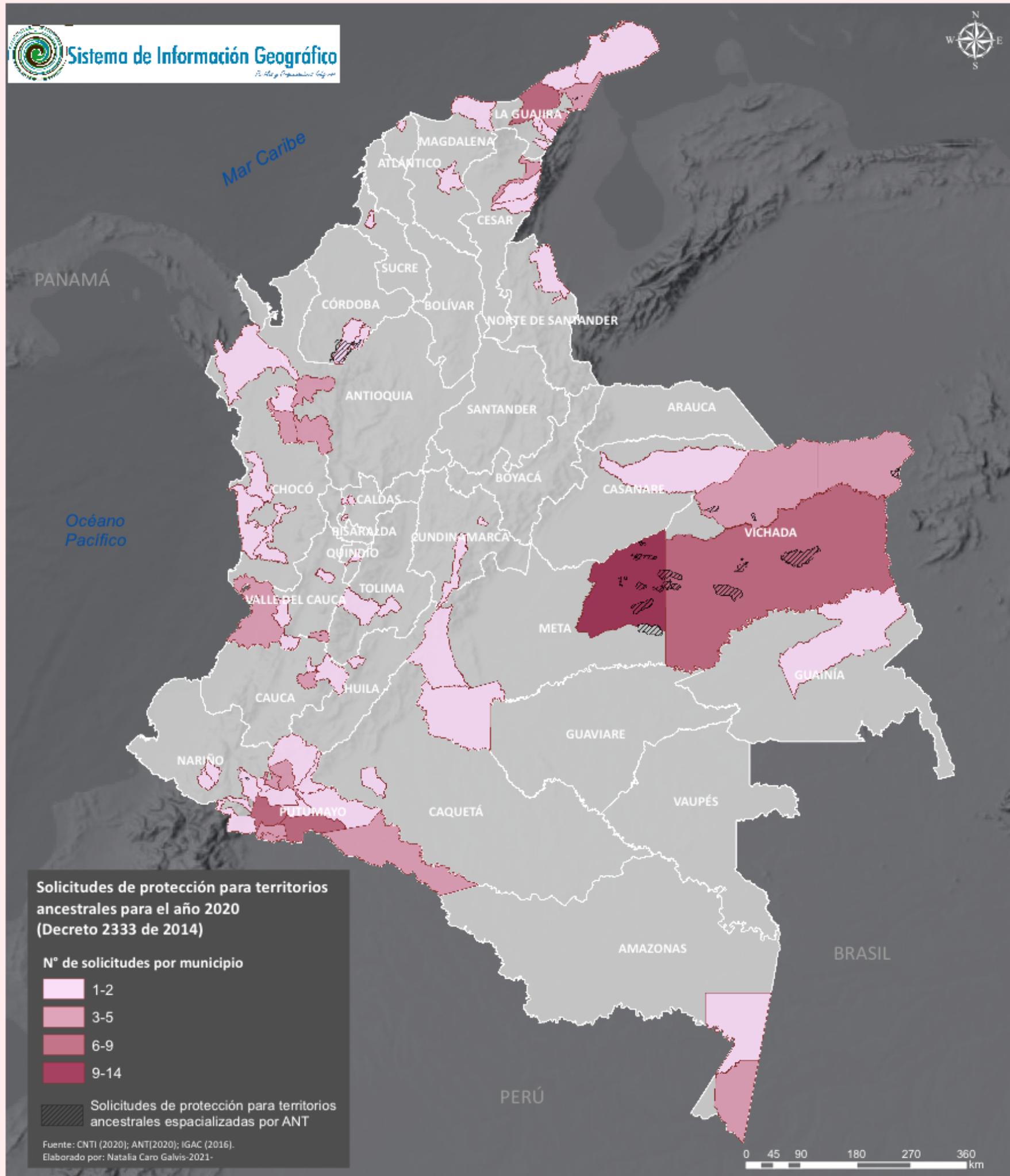
Ahora bien, con corte 16 de diciembre de 2020 la ANT (2020c) reportaba la existencia de 170 solicitudes de protección por Decreto 2333 de 2014, frente a las que solo había dado apertura de expediente en 86 casos. Con arreglo a la escasa información reportada, se tiene un panorama en el que, en primer lugar, la mayoría de solicitudes se han concentrado en los departamentos del Putumayo y La Guajira, con un 25,8% y 11,7 % de las mismas, respectivamente.



¹ Como punto de partida para el análisis del presente apartado es preciso advertir que ante una evidente negligencia por parte de la entidad para reportar información completa y actualizada que permita ofrecer total precisión sobre las características de cada una de las solicitudes de protección de este Decreto como los pueblos indígenas involucrados y sus organizaciones, el estado de los procesos, entre otras. Por lo anterior, este análisis debió ser construido a partir de dos bases de datos diferentes y disímiles entre sí, una primera de mayo de 2020 que contempla 140 casos de solicitudes del Decreto 2333 de 2014 y que contempla, con bastantes imprecisiones, algunas variables sobre el estado de los procesos; y una segunda matriz de diciembre de 2020 que contempla 170 casos escasamente con su ubicación municipal. A pesar de la insistencia que hizo la STI-CNTI ante la entidad con respecto al tipo de información que se ha hecho llegar y con la necesidad de su mínima revisión para que esta guardara proximidad con los datos actuales de avance en los casos de implementación del Decreto 2333 de 2014, este informe intenta hacer reconstrucción de la información disponible en aras de aproximarse a un seguimiento sobre la implementación de dicho decreto.

SOLICITUDES DE PROTECCIÓN PARA TERRITORIOS ANCESTRALES (Decreto 2333 de 2014)

16 de diciembre de 2020



Desde el año 2017 se presenta un progresivo y acelerado aumento de las solicitudes de protección con el 21,7%, el cual se mantiene en el año 2018 con un 22,3% y con una ligera desaceleración en el 2019 con el 20%, se expone una evidente disminución en el año 2020 con un 5,2% del total, la cual puede ser explicada como un posible efecto de la emergencia en el marco de la pandemia del Covid-19.

Se destaca igualmente que la base de datos aportada por la ANT (2020c) cuenta con imprecisiones que impiden establecer con toda claridad la fecha de solicitud de cada uno de los casos porque el 10% de las solicitudes tienen fecha de solicitud anterior a la entrada en vigencia del Decreto 2333 y el 11% no tienen registro de la fecha de solicitud.

La información suministrada permite apreciar cómo a la fecha de presentación de este informe no se ha concedido ni una sola medida de protección mediante Decreto 2333 a excepción de 3 casos en los que no alcanzó a surtirse la pretendida protección porque los territorios fueron formalizados con ocasión del avance vía Decreto 1071 de 2015 (que compila entre otras normas el Decreto 2164 de 1995) por otro tipo de solicitudes de reconocimiento territorial (ANT, 2020).

El 35% de los pueblos indígenas reconocidos en el censo de 2018 han radicado solicitudes de protección territorial mediante el Decreto 2333 de 2014, lo cual evidencia una apuesta y expectativa alta de los

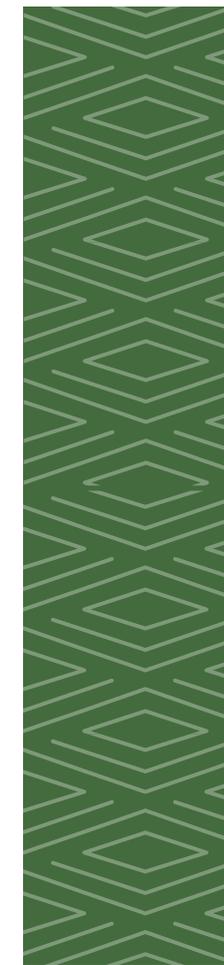
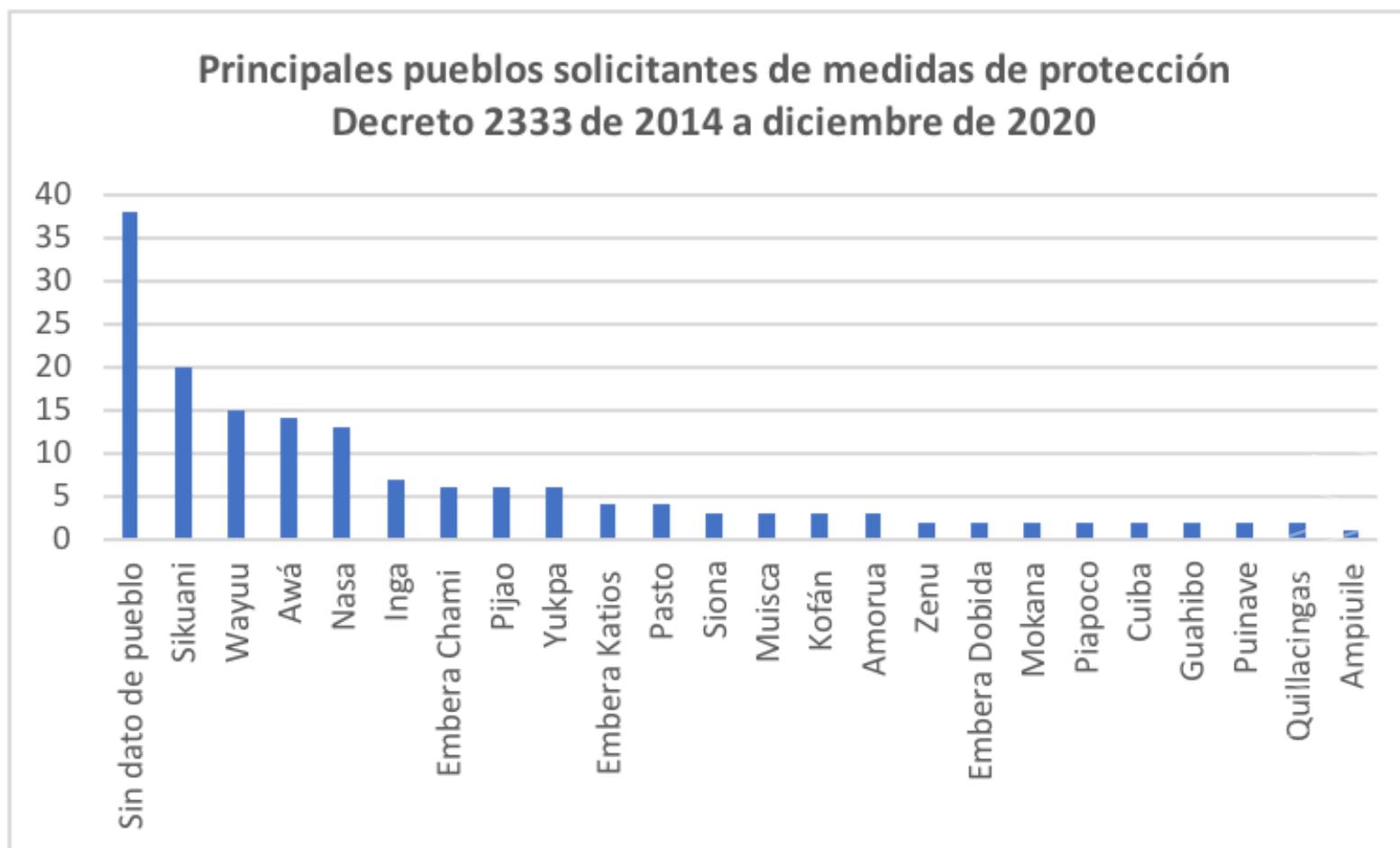
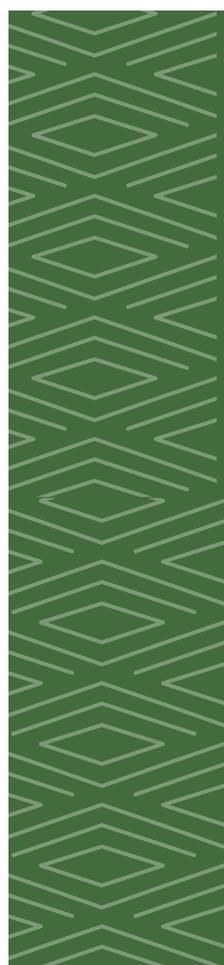


Fuente: Elaboración propia ODTPI a partir de la información suministrada por la ANT (2020)

pueblos por las posibilidades de buscar una protección provisional de sus territorios en el marco de este decreto. Si bien no en todos los casos la base de datos disponible ofrece claridad sobre el pueblo solicitante o que sería potencial beneficiario de las medidas de protección,² con respecto a los que se tienen datos, se identifica el predominio de una solicitud de protección territorial por esta vía de los pueblos Sikuni 12%, Wayúu 9%, Awá 8% y Nasa 7% (ver anexo 1).

La base de datos reportada a diciembre de 2020 por parte de la ANT solo hace una relación general de las solicitudes, municipio y departamento de ubicación y pueblo, solo fue posible hacer una discriminación por estado del proceso con la base de datos disponi-

ble a corte 31 de mayo de 2020, también proporcionada por la ANT. Dicha base cuenta con múltiples vacíos dado que, a pesar de su fecha de corte, solo da cuenta del plan de acción hasta el año 2018, por lo que no cuenta con los reportes posteriores. Sin embargo, llama la atención que para el momento se identifiquen al menos 80 solicitudes incompletas, es decir, el 57,1% del total de las solicitudes. También, los únicos reportes de gestión hacen referencia a notas de llamadas en donde nadie contesta y que explicitan la carencia de gestiones con mayor alcance por parte de la entidad, como contactar a la comunidad por medio de la organización representativa de la que haga parte o su gestión por medio de la propia STI-CNTI.



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

² En la base de datos disponible el 22,3% de los 170 casos no se define el pueblo beneficiario de la solicitud de medida provisional.



Estado de las solicitudes de protección territorial-Decreto 2333 de 2014 a mayo 31 de 2020

Estado	No. de solicitudes	Totales	Totales
Ya se constituyó el resguardo	3	3	Solicitudes excluidas de trámite
Solicitud incompleta	60	60	Solicitudes incompletas
Solicitud en revisión	1	17	
Pendiente firma de respuesta a comunidad solicitando información faltante para cumplimiento de requisitos	1		
En verificación de requerimientos	15		
Sin estado	2	3	
Incomprensible	1		
Solicitud completa y expediente aperturado, está en Plan de acción 2018	31	57	Solicitudes completas
Solicitud completa, cuenta con expediente aperturado, no está en Plan de atención 2018	26		
Total	140	140	

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

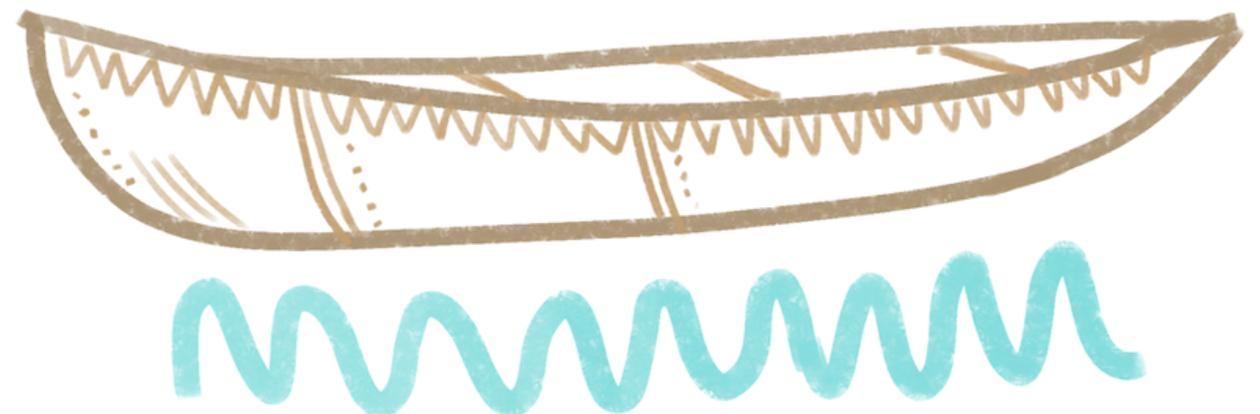
Aunado a lo anterior, es preciso destacar que junto con la solicitud de medida de protección territorial del Decreto 2333, en los 140 territorios frente a los que se tenía registro con corte a mayo 31 de 2020, concurren otros procesos en curso que revelan una suerte de simultaneidad y superposición de procedimientos, y con ello un consecuente desgaste institucional, sin que el Decreto 2333 haya contribuido en acelerar un tipo de protección más expedita como era lo esperado. A 6 años de su adopción se advierte que, de estas 140 solicitudes, 80 correspondientes al 57% del total, tienen también otras solicitudes de medidas de protección, ya sea para su formalización o restitución de derechos territoriales, las cuales avanzan paralelamente con su intención infructuosa de proteger el territorio.

Casos involucrados en otros procesos de protección de derechos territoriales

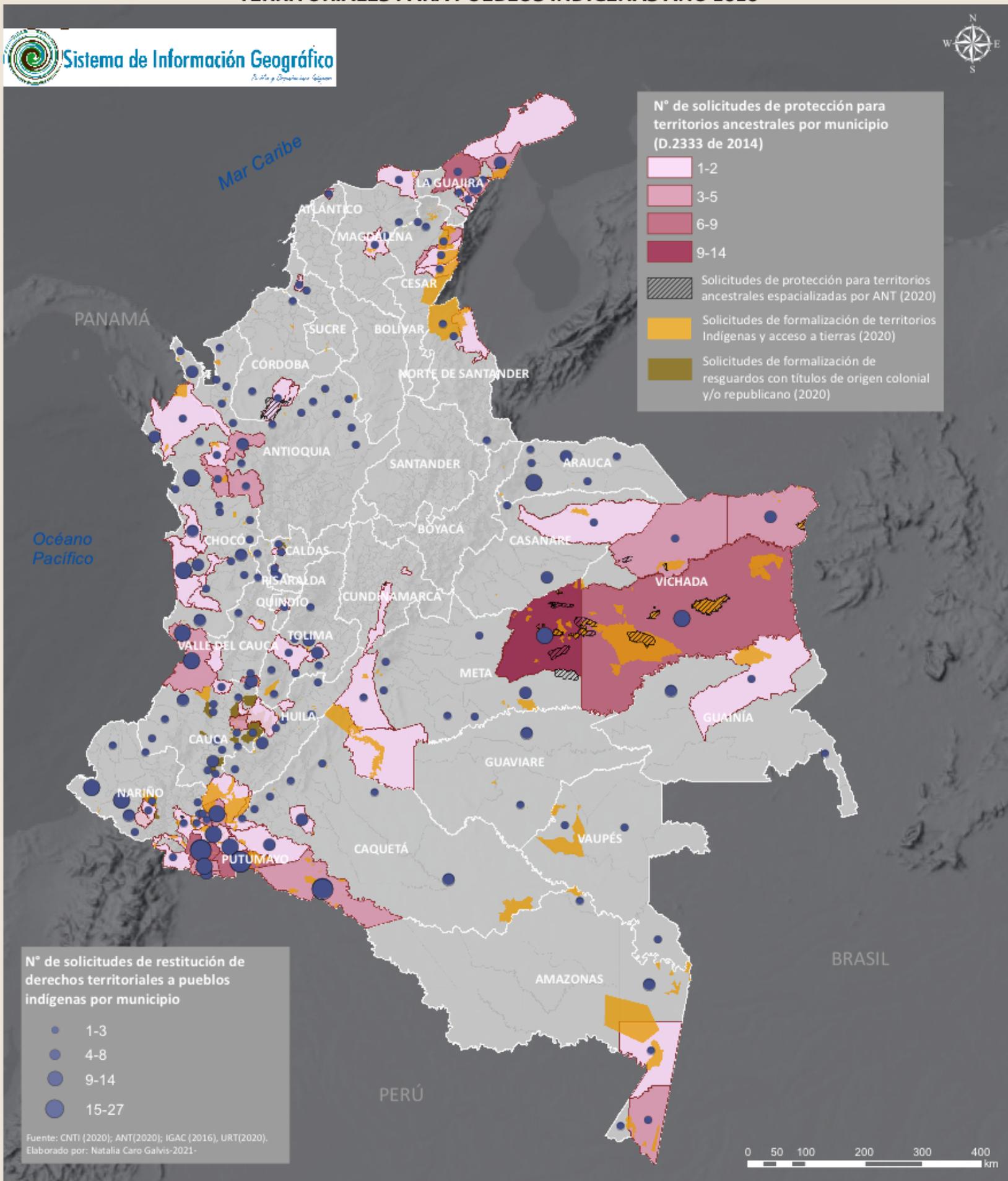
Otros procesos	No. de casos
Solicitud de constitución	23
Solicitud de constitución y en alguna etapa de proceso de restitución	8
Solicitud de ampliación	17
Solicitud de ampliación y en alguna etapa de proceso de restitución	23
En alguna etapa de proceso de restitución que concurra con otra medida de protección	39
En alguna etapa de proceso de restitución sin ninguna otra medida	10

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

Esto da cuenta del desgaste que implica para las comunidades insistir en diversas vías de protección de sus territorios, sin que ninguna de ellas resulte siendo realmente garante y efectiva para los derechos territoriales de los pueblos indígenas, en la medida en que los territorios permanecen sin medidas de protección provisional, sin formalizarse y sin restituirse como consecuencia de la falta de voluntad política y la sistemática regresividad del derecho al territorio. El mapa que figura a continuación se aproxima a mostrar la concurrencia de solicitudes de protección ancestral formalización o restitución con respecto a un mismo municipio a partir de lo cual se pretende esbozar una aproximación de las múltiples vías a las que acuden las comunidades para proteger sus derechos territoriales con lo cual se advierte la puesta en marcha de una superposición de rutas de protección lo que no necesariamente implica que esta se materialice.



SOLICITUDES DE PROTECCIÓN PARA TERRITORIOS ANCESTRALES, SOLICITUDES DE FORMALIZACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS Y SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES PARA PUEBLOS INDÍGENAS AÑO 2020



Ahora bien, de acuerdo a la planificación de la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT anualmente se define un plan de atención que prioriza los casos frente a los cuales se gestionarán medidas de avance, pero frente a los cuales no se garantiza conclusión final en la adopción de las medidas de protección contempladas en el Decreto 2333 de 2014. Por su parte, el plan de acción prioriza los casos del plan de atención frente a los cuales la entidad se compromete a lograr la efectiva protección contemplada en el Decreto.

Número de solicitudes para atender según instrumento de acción de la entidad 2020

Tipo de proceso	Plan de atención	Plan de acción	Plan de acción modificado por pandemia (plan de choque)
Solicitudes a atender protección territorial Decreto 2333 de 2014 durante 2020	22	2	1

Fuente: elaboración propia del ODPTI a partir de actas de sesión de la CNTI.

El 87% de las solicitudes de protección provisional no cuentan con un panorama claro de atención por parte de la ANT. El 13% de las solicitudes están incluidas en el plan de Atención de la ANT, el 1% están dentro del plan de atención y para el plan de choque de 2020 tan solo la ANT se comprometió con el trámite de tan solo una solicitud que no fue cumplida por la ANT porque hasta el momento no se ha proferido la primera resolución de protección en el marco del decreto 2333 de 2014. Aunado a las dificultades de la puesta en marcha de este decreto, su implementación se vio expuesta a las vicisitudes derivadas de la emergencia sanitaria de la Covid-19 las cuales fueron alegadas para justificar el compromiso de resolver tan solo una de las solicitudes durante el año 2020 y no 2 solicitudes como se había establecido previamente en el plan de acción de la ANT de universo total de las 22 solicitudes del Plan de Acción.

Durante el año 2020 se emitieron tan solo 8 autos orientados a ordenar la práctica de visita a territorio para adelantar el estudio socioeconómico de las medidas de protección y seguridad jurídica

las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente, acorde a los términos del artículo 5 numeral 5 del Decreto 2333 de 2014, sin embargo, derivado de la declaratoria de emergencia sanitaria por parte de la Organización Mundial de la Salud a causa de la COVID-19, el Ministerio de salud y de la protección social emitió el Decreto 1462 del 2020 (y normas subsiguientes que postergaron la emergencia), a partir de lo cual se suspendió la realización de 2 visitas (ANT, 2020c).

Derivada de esta contingencia, la ANT (2020c) afirma haber avanzado en los 29 casos priorizados incluidos en el plan de atención -a pesar que la información oficial expuesta en sesiones de CNTI haya hecho referencia a 22 casos- en los siguientes términos:

- ⊙ Consolidación documental de las fichas de análisis de cada expediente.
- ⊙ Fortalecimiento en la comunicación con las autoridades y comunidades.

- ⊙ Realización de la especialización de la expectativa territorial de protección.
- ⊙ Organización de planes de trabajo encaminados a establecer condiciones logísticas y técnicas para: (i) identificar la totalidad de matrículas inmobiliarias de inmuebles incluidos dentro del territorio sobre el cual se solicita la medida de protección; (ii) identificar la totalidad de personas que ostentan derechos inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria, (iii) llevar a cabo en debida forma la notificación del Auto que ordena la visita a la totalidad de titulares de derechos inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria, (iv) realizar intervenciones previas para transmitir a la comunidad peticionaria la imperiosa necesidad de surtir y completar cada una de las fases del proceso en el marco del Decreto 2333 de 2014.

Frente a dichas actividades la ANT manifiesta haber realizado requerimientos a las autoridades en 63 de los 170 casos en curso, con destino al diligenciamiento y complemento de la información aportada en las respectivas solicitudes para dar inicio a la atención, sin embargo, la entidad no hace referencia a qué tipo de requerimientos, si esto solo obedece a la realización de llamadas y si estos en efecto se tradujeron en la consecución de la información faltante.

Adicionalmente, la ANT reportó obstáculos en relación con las notificaciones personales a los titulares de derechos que figuran en los folios de matrícula inmobiliaria de dos territorios que pretenden ser protegidos vía Decreto 2333: en primer lugar, se encuentra el caso de la comunidad Mocondino, en la cual se ha identificado este obstáculo por la complejidad que implica identificar a los 1776 titulares de derechos que figuran en los folios de matrícula inmobiliaria. Por otro lado, se encuentra el caso de la comunidad indígena de Barrulias, en donde se logró identificar a 54 titulares de

derechos, pero la notificación personal de estos es compleja por las dificultades de acceso al territorio.

Las anteriores dificultades se derivan del numeral 5 del artículo 5 del decreto, en el cual se ordena la notificación personal a los titulares de derechos inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria y la fijación de un edicto que contenga los datos esenciales de la petición en la secretaría de las alcaldías donde se halle ubicado el territorio ancestral y/o tradicional, por el término de diez (10) días. Este requisito constituye uno de los obstáculos más fuertes a la implementación del Decreto 2333, y además resulta de una actuación administrativa desproporcionada, si se tiene en cuenta que en un proceso de formalización a través de lo dispuesto en el Decreto 2164 de 1995 en donde está de por medio la titularidad de los bienes involucrados, solo se contempla la fijación en edicto de los datos esenciales de la petición en la secretaría de la Alcaldía donde se halle ubicado el predio o el terreno, por el término de diez (10) días.

Esta circunstancia, a juicio de la STI-CNTI derivaría a la aplicación de los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), los cuales indican que la notificación personal se puede hacer por cualquier medio eficaz (citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico) y en caso que se desconozca la información del destinatario la información será publicada en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.



Sobre este debate el delegado indígena de la CNTI por AICO por la Pachamama en sesión de la CNTI manifestó:

“Yo participé en el equipo indígena de la construcción y concertación de ese decreto. Pensábamos que había un atraso de 700 solicitudes para procesos de formalización. Por eso se propuso ese decreto, para ser más ágil y dar seguridad jurídica a esas tierras mientras la institucionalidad pueda cumplir para esos procesos. Resulta que la cura fue peor que la enfermedad. Lo más grave es que ahora es peor que adelantar un proceso de constitución o formalización porque ahora se está validando a gente que tiene falsa tradición, dentro de los territorios indígenas se sabe que a través de la 160 no se puede legalizar a terceros y aquí le estamos dando más validez a contratos de compraventa y otras situaciones.

(...) Hay que mostrar voluntad pero si quiere trancar las cosas lo hace, por eso no queremos que nos den un saludo y por la espalda estén denigrando. La confianza se ha perdido, pensamos que somos aliados pero se sitúan como funcionarios cómo van a trancar esto. Algunos muestran responsabilidad pero hay otros que buscan hacer lo contrario. Es como el 1953 para que las comunidades lo manejen directamente pero son mínimas las que se han acogido, por eso tenemos cuidadosos con las interpretaciones que le dan y las acomodaciones por intereses económicos para los cuales no tiene validez las pretensiones que tenemos. Hicimos la ahora sirve de puñal para clavarnos”

(Sesión extraordinaria CNTI 4 de septiembre de 2020, acta 2 página 78).

Como ha sido expuesto, el balance de implementación no es diferente al que se tiene desde el momento de la adopción del decreto, situación que se ve profundamente agravada con las limitaciones que implicaron las medidas de control para atender la emergencia sanitaria, además del hecho de no contarse con una base oficial completa, rigurosa y con los criterios de calidad que permitan una aproximación real al estado actual de la implementación, a los cuellos de botella y a las necesidades institucionales para lograr la implementación del decreto.



1.2 Asignación y ejecución presupuestal

El artículo 15 del Decreto 2333 de 2014 plantea una implementación gradual de la norma consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales. Sin embargo, estos esfuerzos han venido siendo limitados.

A pesar de que la lista de solicitudes de protección es extensa, la ficha BPIN de inversión de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para pueblos indígenas 2019-2022, contempló avanzar en 16 resoluciones de protección provisional con base en el Decreto 2333 de acuerdo a lo siguiente.

Tabla de indicador del producto referido al avance de implementación Decreto 2333 de 2014

Producto	Servicio de caracterización de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente
Indicador de producto	Resolución provisional de protección de territorios ancestrales
Unidad de Medida	Número
Regionalizable	Sí
Metas	
2019	2
2020	4
2021	5
2022	5
Total	16

Fuente: Elaboración propia ODTPI a partir de la información suministrada por la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT (2019)

Ahora bien, el costeo de las actividades que se requieren para la resolución de estos 16 casos corresponde a un 0,076% del total del recurso solicitado por la ANT para ese rango de tiempo. Si bien es claro que lo que más se espera es que el Estado invierta recursos para la garantía definitiva de los derechos territoriales en el marco del Decreto 2164 de 1996, lo cierto es que el carácter expedito que se supone caracteriza el mecanismo del Decreto 2333 implicaría, no solo

una priorización de los casos en correspondencia con su presentación, si no también una destinación de recursos más amplia. Esto último también en la medida en que varias de las actividades que deben realizarse para la implementación de este decreto sirven de base para avanzar en otro tipo de trámites a cargo de la DAE de la ANT.

Costeo de la inversión para atender la resolución provisional de territorios ancestrales

Actividad	Monto
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información	\$397.938.002,00
Realizar estudio de caracterización ancestral y territorial	\$287.993.240,00
Socializar los estudios de caracterización ancestral y territorial con las comunidades	\$106.726.220,00
Expedir resoluciones	\$90.633.510,00
Registrar las resoluciones ante la ORIP	\$80.977.884,00
Total	\$964.268.856,00
Costo total de la ficha de inversión de la ANT 2019-2022	
	\$1.276.490.000.009,00

Fuente: Elaboración propia ODTPi a partir de la información suministrada por la ANT (2019)

Ahora bien, en el ejercicio de la cadena de valor para el cuatrienio se indica que el presupuesto asignado para el año 2020 en relación con la protección provisional de los territorios ancestrales implica apenas el 0,027% del total del proyecto de inversión destinado a la DAE de la ANT.

Cadena de valor proyecto de inversión DAE-ANT

Cadena de valor							
Nombre del proyecto	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE LAGALIZACIÓN DE TIERRAS Y FOMENTO AL DESARROLLO RURAL PARA COMUNIDADES INDÍGENAS						
Código del proyecto	2018011000219						
Objetivo general del proyecto	Mejorar la pervivencia de las comunidades Indígenas en sus territorios.						
Objetivo específico (1)	Producto	Unidad de medida	Indicador	Meta horizonte	Actividad	Año 2 (2020)	
						Costo	Meta
Ampliar el acceso de tierra dirigida a la población indígena.	Servicio de caracterización de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente.	Número	Resolución provisional de protección de territorios ancestrales.	14	Practicar visitas técnicas de levantamiento de información.	\$ 168.392.852	2
					Realizar estudio de caracterización ancestral y territorial.	\$ 511.615.640	
					Socializar los estudios de caracterización ancestral y territorial con las comunidades.	\$ 90.633.510	
					Expedir resoluciones.	\$ 84.196.426	
					Registrar las resoluciones antes la ORIP.	\$ 80.977.884	
					Costo total producto		
Costo total proyecto						\$ 34.000.000.000	

Fuente: información suministrada por la ANT (2020).



Aunque no fue posible contar con información de la ejecución presupuestal con las implicaciones que pudieron haber tenido en el plan de trabajo en el marco de las medidas de emergencia por la ausencia de respuesta por parte de la entidad a las inquietudes planteadas en este sentido por la STI-CNT (Ver nota al pie 1), la información reportada por parte del DNP refleja que hubo una obligación de recursos aproximada a la cantidad apropiada.

Resultados en meta y ejecución presupuestal del servicio de caracterización de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente

Meta proyectada	Meta cumplida	% cumplimiento	Valor apropiado	Valor obligado	% Ejec
1	0	0%	\$920	\$916	99,56%

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

De este modo, se identifica que aunque la apropiación presupuestal ha sido ejecutada, la asignación presupuestal es limitada para lograr avanzar en la implementación del Decreto 2333 de 2014 y se desconocen articulaciones intra e interinstitucionales para que la caracterización de los territorios involucrados pueda retroalimentarse entre las gestiones para avanzar en los procesos de formalización y de restitución que cursan sobre los mismos lo cual podría contribuir a una actuación coordinada y de ejecución eficiente de los recursos.

1.3 Cumplimiento de los acuerdos relacionados con la puesta en marcha del Decreto 2333

El nulo avance en la implementación del Decreto 2333 ha llevado a que este sea un asunto de discusión y deliberación en las sesiones formales de la CNTI, lo que a su vez ha llevado a la celebración de nuevos acuerdos, muchos de los cuales han sido sucesivamente incumplidos año tras año. Esta situación es a su vez la razón por la cual fue necesario que este fuera un asunto a discutir en el marco de la consulta previa al Plan Nacional de Desarrollo (PND) del actual gobierno.

En relación con los Acuerdos celebrados en el marco de las sesiones formales de¹ la CNTI es preciso destacar (Ver anexo 2) que, de acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Acuerdos (SIMA) de la STI de la CNTI, de los 22 acuerdos referentes al Decreto 2333, tan sólo el² 50% de ellos han sido cumplidos, 36% acuerdos incumplidos, 9% cumplidos parcialmente y 1 acuerdo está en desarrollo.

Síntesis balance cumplimiento de acuerdos impulso Decreto 2333 de 2014 en el macro de sesiones de la CNTI

Acuerdos	Acuerdos			
	2017	2018	2019	2020
Cumplidos	1	10	-	11
Cumplidos parcialmente	-	2	-	2
Incumplidos	3	4	1	8
En desarrollo	1	-	-	1
Total acuerdos	5	16	1	22

Los La mayoría de acuerdos cumplidos obedecen a las acciones de gestión. Por su parte, los acuerdos incumplidos hacen referencia a informes sobre predios en concreto, informes periódicos sobre el avance en la gestión de solicitudes en específico, o informes sobre relación de obstáculos específicos presentados en cada uno de los casos en curso, entre otros. En general, el incumplimiento muestra una falta de gestión o ausencia de reporte de información que permita explicar el nulo avance en la implementación de la protección

territorial ancestral al que apuntaría en sus objetivos el Decreto 2333 de 2014.

De otro lado, en cuanto al avance en el cumplimiento de los acuerdos que con respecto al Decreto 2333 establecidos producto de la consulta previa al PND, el gobierno reporta información que aún no está encaminada a dar cuenta del respectivo cumplimiento.

Síntesis reporte de avance en cumplimiento acuerdos PGN con respecto a implementación Decreto 2333 de 2014 por parte del gobierno

Cód. acuerdo en PND	Compromiso	Indicador	Meta	Avance	Recursos comprometidos	Recursos obligados
G6	Concertar e implementar en el marco de la 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 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.	Número de actos administrativos de constitución, ampliación saneamiento y resolución de protección de territorios ancestrales Decreto 2333 de resguardos indígenas expedidas de acuerdo al plan de trámite concertado con la CNTI.	2019			
			10	9	\$20.868.115.208	\$20.669.619.919
			2020			
			30	1	\$7.631.936.562	\$752.677.000
G18	Implementación del Sistema de Coordinación Interinstitucional para la unificación de información predial de los territorios indígenas y creación de su sistema de información contemplada en el artículo 4 del Decreto 2333 de 2014.	Las variables del indicador, así como el porcentaje de implementación del Sistema de coordinación interinstitucional se definirá en las mesas de trabajo No se hace mención de ningún tipo de avance con respecto al Decreto 2333.	2019 y 2020			
			No se hace mención de ningún tipo de avance con respecto al Decreto 2333.			

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



Los informes sobre el cumplimiento aportados por la ANT (2020a) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) (2020) en relación con el acuerdo G6, no hacen referencia específica a ningún tipo de avance sobre el Decreto 2333 y solo dan cuenta de los montos de inversión gruesos destinados a todos los procesos a cargo de la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT.

El acuerdo G18 no registra ningún avance. El MADR y la ANT informaron que en diciembre de 2019 se convocó a reunión interinstitucional, la cual no contó con el quórum para posibilitar la toma de decisiones, razón por la cual se convocaría una próxima reunión. Con corte a julio de 2020 el MADR informa que se socializó nuevamente el acta propuesta del año 2018, una matriz requerida para condensar la información de cada una de las entidades pertenecientes al sistema y se convoca a una nueva reunión para el mes de marzo. En este mismo mes se convocó a una sesión virtual que tampoco contó con el quórum requerido, ante esta situación el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) solicitó aplazar nuevamente la reunión que tuvo lugar días después, y en donde nuevamente no se logró quórum, pero sí se recibieron propuestas de las entidades del gobierno para el reglamento. Por lo anterior, debido a que las reuniones no han tenido lugar dicho compromiso permanece incumplido.

De lo señalado se destaca el incumplimiento por parte del Estado y del actual gobierno, de honrar los compromisos asumidos con los pueblos indígenas a efectos de la puesta en marcha del Decreto 2333 de 2014, también en facilitar una ruta para su cumplimiento, en presentar informes claros sobre casos específicos con respecto al avance de la ruta de protección. Adicionalmente se advierte nula voluntad para gestionar las mínimas actividades que permitan generar avances orientados al cumplimiento de los compromisos adquiridos para la efectiva implementación del Decreto. Actualmente hay 8 acuerdos de 22 en el marco de la CNTI sin cumplir, principalmente de los años 2017 y 2018, no se advierte ningún avance en el cumplimiento de los 2 acuerdos del PND y no se ha expedido la primera resolución de protección .





2. LAS CIRCUNSTANCIAS ESTRUCTURALES QUE RODEAN LA FALTA DE PROTECCIÓN A LOS TERRITORIOS ANCESTRALES

L El Decreto 2333 ha sido entendido por los pueblos indígenas como una de las más importantes cristalizaciones legales a la posesión de los territorios ancestrales y, como se ha señalado, emerge de reivindicaciones de los pueblos indígenas que han tenido lugar a la luz de la movilización social. Sin duda, este reconocimiento -al menos simbólicamente- representa un avance importante en el marco de la historia de despojo de la que han sido víctimas los pueblos indígenas y se sintoniza con los más avanzados reconocimientos que ha hecho tanto la Corte Constitucional (T-049, 2014) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2005, 2010) y otras instancias internacionales en relación con los derechos territoriales de los pueblos indígenas. El mismo reafirma y por qué no, actualiza la finalidad de la propia Ley 160 de 1994, que ya en su artículo 69 dispone desde entonces que “(n)o podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”.

La estructura actual de la tenencia de la tierra en Colombia es reveladora sobre unas condiciones de apropiación territorial que han favorecido a los grandes propietarios y tenedores en perjuicio de la permanencia de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas en los territorios.

América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad en la distribución de la tierra, al punto que, como lo ha develado Oxfam (2016), más de la mitad de la tierra productiva está concentrada en el 1% de las explotaciones de mayor tamaño. Colombia es uno de los casos más extremos si se tiene en cuenta que el 67% de la tierra productiva está concentrada en el 0,4% de las explotaciones.

Esta situación se ha venido agravando, dada la proliferación de diversos proyectos económicos extractivos y expansivos, mapa en el que los pueblos indígenas, quienes habitan un tercio de las tierras que se destinan a la explotación minera, petrolera, agroindustrial y forestal en todo el mundo, corren especial riesgo, en la medida en que el reconocimiento y formalización de sus territorios avanza a ritmos extremadamente lentos en contraste con la acelerada ocupación del territorio para estos diversos tipos de proyectos (Oxfam, 2016).

En el caso de Colombia se estima que durante la etapa más reciente del conflicto armado se han despojado entre 8 y 10 millones de hectáreas, proporción comparable con la que se dispone para la agricultura en el país, y así mismo este ocupa el primer lugar en desigualdad de la tierra, de acuerdo con el índice de Gini, pues el 1% de las explotaciones de mayor tamaño controlan el 80% de la tierra, mientras que el 99% restante se reparte menos del 20% de la tierra (Oxfam, 2017).

Esto se ha visto reflejado en la medida en que las unidades productivas de mayor tamaño pasaron de ser 5 millones de hectáreas en 1970 a 47 millones en 2014, en un trayectoria en donde además se identifica que estas unidades han aumentado de 1000 hectáreas a cerca de 5000 en 2014, en contraste con las pequeñas unidades productivas que se han venido fragmentando teniendo en cuenta que en 1970 representaban el 64% de las unidades productivas en el país en el 5% de la superficie censada, mientras que hoy componen el 70,5% del total, pero apenas manejan el 2,7% de la tierra productiva (Oxfam, 2017).

En Colombia a medida que la avanza la concentración en la tierra, asimismo ha avanzado su fragmentación improductiva, lo cual revela una mutua dependencia de estas dos variables de manera simultánea y explica el actual panorama de las características de la estructura de la tenencia de la tierra (Restrepo, 2017).

Este panorama significó que una de las apuestas más claras en el marco de las negociaciones de La Habana llevaran a la inclusión dentro del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AFP) un apartado grueso sobre las diversas formas de tramitar los conflictos por la tierra que tiene el país. Así, el punto 1.1.8 contempla mecanismos judiciales (jurisdicción agraria); populares, comunitarios o extrajudiciales (mecanismos de resolución de conflictos que incluya mecanismo tradicionales e intervención participativa de las comunidades); de planeación (instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos generales de planeación indicativa de uso de la tierra); de participación (uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio) y administrativos (mecanismo de diálogo social entre gobierno, empresas y comunidades) como una estrategia amplia y multidimensional para avanzar en la resolución de los conflictos por la tierra en Colombia.

A pesar de que el AFP pusiera de manifiesto al país la necesidad de generar condiciones de fondo para la resolución de los conflictos por la tierra, los cuales han sido la causa conflicto armado. En contravía de la expectativa de generar esas bases para la construcción de la paz estable y duradera, y en contraste con la falta de voluntad política para impulsar las respectivas figuras de resolución de conflictos (Cepdipo, 2020), recientemente se han dinamizado ciertas iniciativas que se dirigen justo a exacerbar los conflictos existentes.

Vale la pena destacar al respecto que este gobierno hizo caso omiso a la adopción de la Reforma Rural Integral contemplada en el punto 1 de La Habana dentro de su Plan Nacional de Desarrollo (PND), tal



"la política rural del actual gobierno, en contravía del AFP, dista de profundizar en estrategias de acceso a tierras y democratización de la propiedad, así como en el reconocimiento de los territorios de pueblos y comunidades étnicas".

tal como lo contempla el Acto Legislativo 01 de 2016, y como fue ordenado por la Corte Constitucional (octubre 11, 2017). Contrario a ello, su PND 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", contempla dentro del Pacto por el emprendimiento la política "Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural" en la que se valora la multifuncionalidad del territorio para promover la competitividad, la inversión privada y la innovación, entre otras. Así, se propone un énfasis en el ordenamiento social y productivo como la consolidación de conglomerados agropecuarios existentes. Igualmente, se promueve allí la articulación de la oferta institucional y las intervenciones coordinadas entre el sector público y privado para la conformación de cadenas de valor bajo el enfoque de clústeres, así como para la consolidación de conglomerados agropecuarios existentes. También, se contempla la promoción de la agricultura por contrato y los encadenamientos productivos (DNP, 2019).

De acuerdo con esta línea, más allá de los compromisos particulares asumidos con los pueblos indígenas en el contexto de la consulta previa del PND vigente, la política rural del actual gobierno, en contravía del AFP, dista de profundizar en estrategias de acceso a tierras y democratización de la propiedad, así como en el reconocimiento de los territorios de pueblos y comunidades étnicas, y se basa más bien, en la estructura de tenencia de la tierra existente para potenciar la gran producción y subordinar a los

pobladores del campo. De este modo, el PND no solamente hace una mención absolutamente marginal, tanto del fondo de tierras como de la estrategia de formalización contemplada en el AFP, contrariamente presenta un claro impulso a los proyectos de explotación extensiva e intensiva del territorio sin salvaguardas específicas para otros modos de ser y estar en él.

En sintonía con lo anterior, durante este gobierno se advirtió la publicación de los proyectos de Decreto y un Acuerdo para comentarios ciudadanos, los cuales se orientan, por un lado, a modificar parcialmente las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES), y por otro a reglamentar las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) contempladas en el artículo 82 y 83 de la Ley 160 de 1994 respectivamente.

El proyecto de decreto pretende flexibilizar los requisitos ambientales y los exigidos a empresarios para conformación de la figura, a partir de la eliminación de tres requisitos que se habían definido mediante la Ley 1776 de 2016, a saber: en primer lugar, del estudio de títulos de los predios pretendidos para conformación de las ZIDRES, con lo cual se pone en riesgo la utilización de baldíos y por tanto de territorios ancestrales; en segundo lugar la necesidad de que los proyectos de ZIDRES se concerten y coordinen con los concejos municipales de la respectiva zona, lo cual elimina la discusión pública y participación de los entes territoriales en su definición, en sintonía con los planes de ordenamiento previamente existentes y los que estén por construirse; y en tercer lugar, se eliminan diversos requisitos ambientales hasta ahora exigidos en los proyectos de ZIDRES (Bautista, 14 de marzo de 2020).

Por otra parte, el proyecto de acuerdo para la reglamentación de las ZDE, que fue publicado para comentarios ciudadanos solamente durante ocho días, a pesar de los riesgos que su eventual adopción

significa para los intereses de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes en el país, implica revivir una figura de la que no se había hecho uso hasta ahora (CGR, 2015) y en todo caso impulsarla en un contexto muy diferente a cuando fue adoptada.

Lo anterior, en la medida en que la misma pone en cuestión hasta la conformación del fondo de tierras contemplado en el AFP como principal mecanismo de acceso a la propiedad de la población mas vulnerable siendo la base para la construcción de paz al posibilitar la entrega y uso de baldíos para fines empresariales durante 15 años o de manera indefinida mediante su adquisición, a cambio de una contraprestación, así como al posibilitar su acumulación desconociendo el régimen de baldíos consagrado en la Ley 160 de 1994.

De acuerdo con uno de los delegados de la CNTI, esta iniciativa:

“No reconoce los derechos territoriales de los pueblos indígenas, coloca en el inventario de baldíos a territorios que históricamente han pertenecido a los pueblos indígenas, lo que nos condena al desarraigo territorial, al desarraigo cultural y económico, nos genera desplazamiento y como es hoy conocido sobradamente nos genera persecuciones y muerte de manera permanente; agudiza el conflicto en varias regiones como la Orinoquía. Ya es conocido que estas propuestas formalizan las tierras a personas no indígenas y esto agudiza la problemática para el derecho territorial de los pueblos indígenas” (Taita Ángel Jacanamejoy, 2020).

Las dos iniciativas, que aún están en revisión de comentarios para determinar su adopción por parte del gobierno, resultan ser regresivas y constituyen una clara amenaza a los territorios de uso ancestral y tradicional, los cuales ante una ausencia de protección

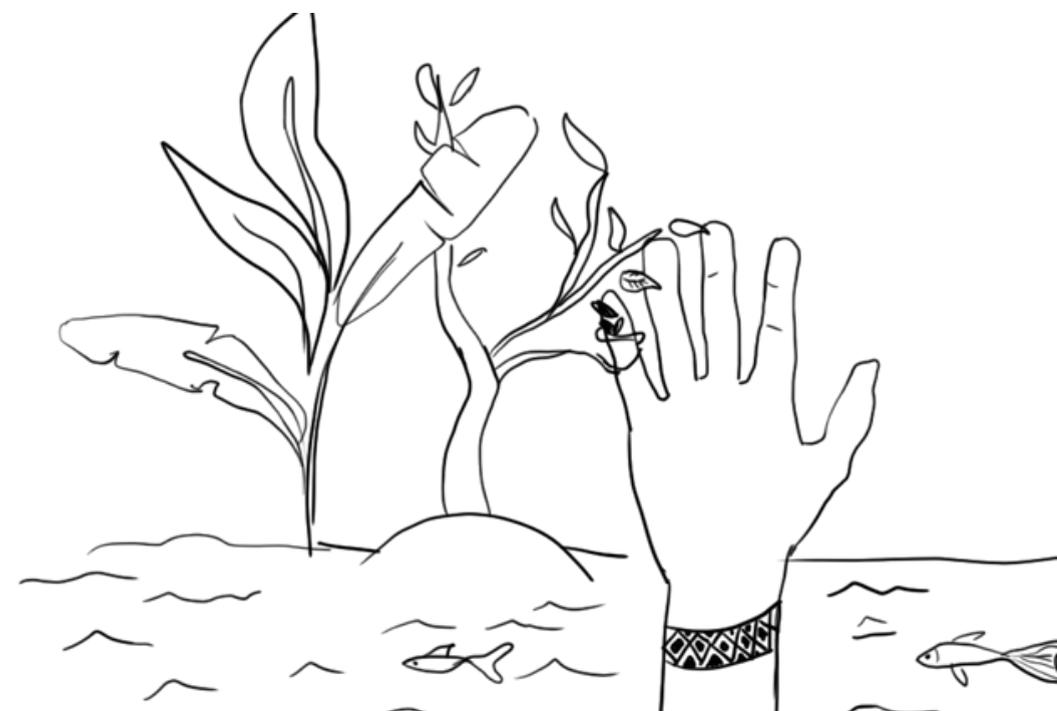
estatal se han asumido por la institucionalidad como baldíos y por ello se encuentran en riesgo de ser indebida e injustamente apropiados, dando más combustible al círculo vicioso de despojo y expropiación del que han resultado históricamente víctimas los pueblos indígenas.

En ese mapa de exacerbación de la concentración de la propiedad, las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas han tenido un muy limitado avance desde la constitución de 1991, al punto que cada uno de los años que han pasado, han mostrado una tendencia a que el esfuerzo estatal en este sentido haya ido disminuyendo paulatinamente (ODTPI de la STI-CNTI, 2019). Ha sido en ese marco que los pueblos indígenas intentaron disputar la protección de sus territorios poseídos ancestral y tradicionalmente, con la expectativa de que este se convirtiera en un mecanismo expedito de protección para promover resolución de conflictos o tensiones territoriales, y como medida preventiva a decisiones de más largo alcance, como es la formalización de estos territorios en estricto sentido.

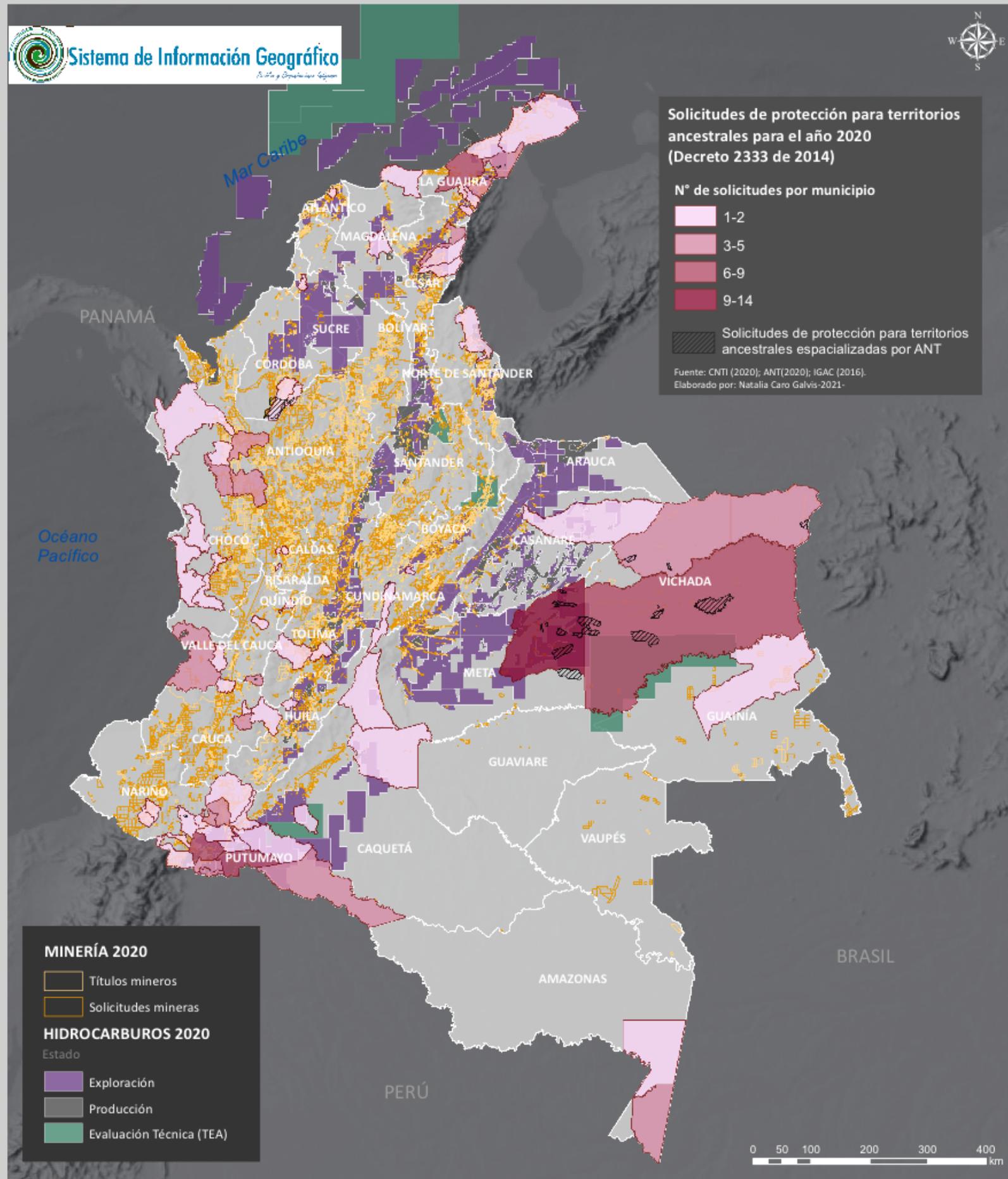
Sin embargo, lo que se ha identificado es que la ruta del Decreto 2333 de 2014 es una de las diferentes rutas a las que acuden los pueblos indígenas para la protección de sus territorios porque en muchos casos concurren solicitudes de formalización, restitución y protección ancestral frente a un mismo territorio; lo cual permite advertir que ninguna de estas ha garantizado la protección y/o formalización territorial solicitada. Hasta el momento no se ha logrado la protección de ningún territorio vía Decreto 2333, y hasta ahora ninguna de las sentencias de restitución de derechos territoriales se han concretado frente a territorios de protección ancestral y tradicional, de manera tal que, como lo ha venido advirtiendo el ODTPI de la STI-CNTI, los avances en materia de formalización de los territorios indígenas son exigüos y cada vez más en contraste con la demanda de los pueblos indígenas (ODTPI de la STI-CNTI, 2019).

Por otro lado, se advierten implicaciones que puede tener la instrumentalización del Decreto 2333 de 2014 por parte de entidades para quienes, en principio, cualquier limitación al uso del territorio constituye un obstáculo para el desarrollo de proyectos de explotación y extracción de recursos naturales, en la medida en que se ha identificado que al menos el 9% de las solicitudes en curso, han sido interpuestas por la Agencia Nacional Minera (ANM). Se destaca que gran parte de las solicitudes de protección de territorios ancestrales se concentran en el departamento del Putumayo, incluidas al menos 7 de las 16 presentadas por la ANM, siendo un núcleo importante de la explotación de hidrocarburos y yacimientos mineros en el país, siendo un motivo de alerta, en especial por la necesidad de identificar a fondo los escenarios de desprotección territorial que pueden estar teniendo lugar, así como los respectivos conflictos territoriales que impliquen vulnerabilidad del derecho al territorio de los pueblos indígenas.

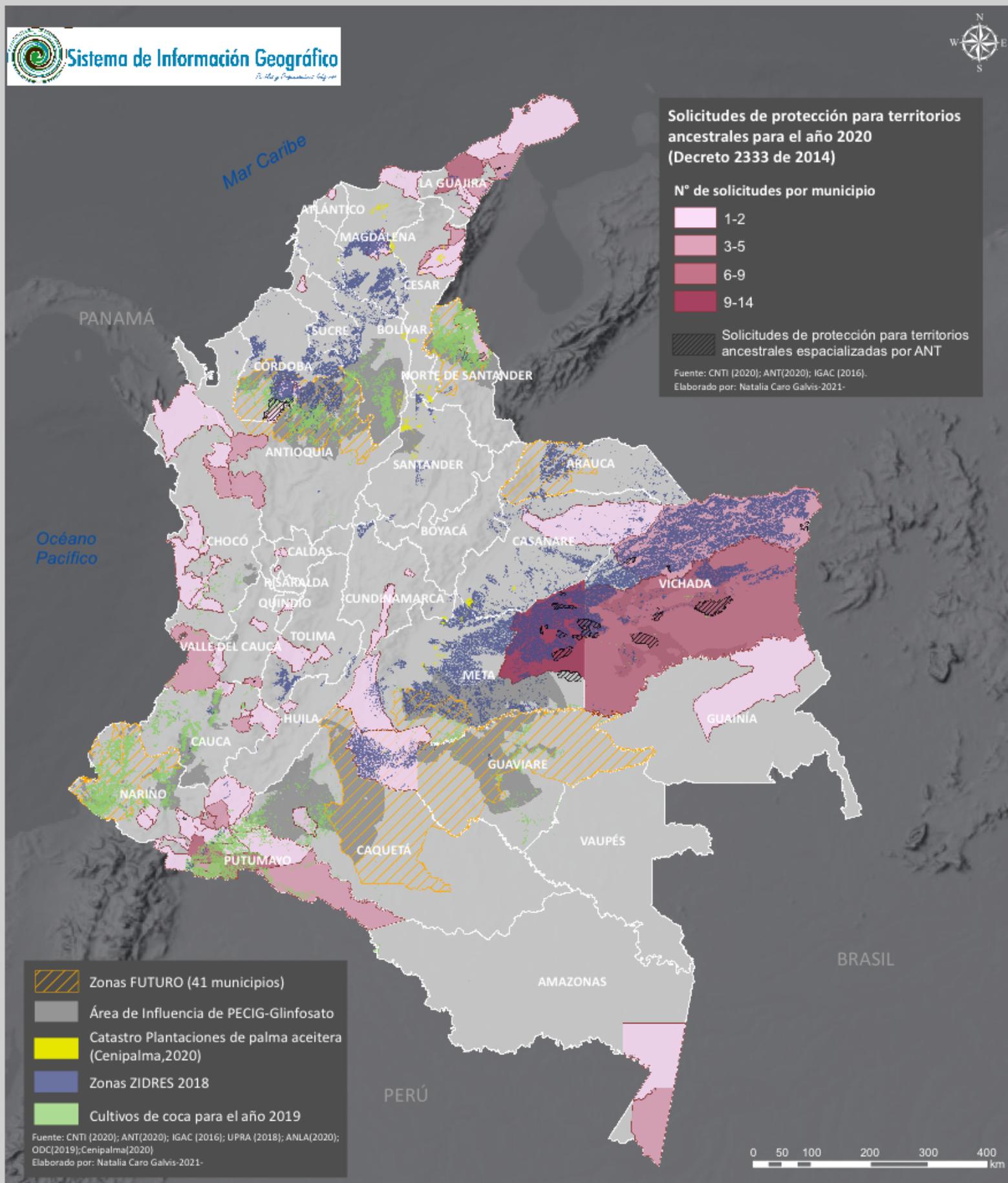
Como se advierte en los mapas que figuran a continuación, hay una clara superposición de intereses de exploración, extracción y producción de minería e hidrocarburos en los municipios donde figuran solicitudes de protección ancestral o en los territorios donde la solicitud de protección ya está espacializada por parte del Estado. De igual modo ocurre con la superposición entre las solicitudes de protección ancestral, zonas futuro y por consiguiente áreas de aspersión con glifosato, zonas ZIDRES y cultivos de uso ilícito.



SOLICITUDES DE PROTECCIÓN PARA TERRITORIOS ANCESTRALES AÑO 2020 VS. EXPLOTACIÓN, EVALUACIÓN Y PRODUCCIÓN DE MINERALES E HIDROCARBUROS



SOLICITUDES DE PROTECCIÓN PARA TERRITORIOS ANCESTRALES AÑO 2020 VS. ESCENARIOS DE CONFLICTIVIDAD DESTACADOS



En suma, los limitados avances que muestra la implementación del Decreto 2333 se contrastan con un marco de planeación estatal que, en lo que respecta al actual gobierno, le es plenamente contrario, lo cual explica un esfuerzo casi inexistente para avanzar en la adopción de medidas de protección provisional. Como se advierte, sustentados en una interpretación exegética del decreto, se han posicionado como irresolubles obstáculos procedimentales que alargan desproporcionada e indeterminadamente los casos en solicitud de protección, al punto de hacer inviable su implementación. De igual modo, el limitado compromiso gubernamental con tan solo 16 casos en el cuatrienio, se ve profundamente truncado con una tendencia a la no implementación del decreto, con una suerte de retiro del compromiso para su trámite con ocasión de las dificultades que representa la emergencia sanitaria que tiene lugar desde el inicio del año 2020.





Consideraciones finales

El reconocimiento normativo de los mecanismos de protección transitorios y expeditos de los territorios ancestrales y tradicionales sobre los cuales los pueblos indígenas ejercen la posesión, es una medida a todas luces insuficiente cuando se le sitúa en un histórico escenario de despojo que hoy mantiene como principal obstáculo a su implementación, la persistencia de conflictos por la tierra. En dicho escenario se hace evidente la falta de voluntad política por parte de Estado para su resolución mientras que los pueblos indígenas y sus territorialidades se enfrentan a las permanentes amenazas normativas, económicas y políticas que con mayor éxito avanzan paulatinamente hacia una agudización de la concentración de la tierra y a desconfigurar las bases mínimas para la construcción de la paz contempladas en el AFP.

A pesar de que el Decreto 2333 de 2014 fue adoptado años atrás del AFP se esperaba que su firma se tradujera en la generación de condiciones para el acceso a la tierra, la materialización de las medidas de protección, sin embargo, el escenario político existente con posterioridad a la firma de los acuerdos de La Habana no ha sido muy diferente al que existía al momento de la adopción del Decreto. La falta de adopción del AFP como política de Estado por parte de este gobierno, tal como lo indicó la Corte Constitucional, ha significado la omisión en la implementación de estrategias y medidas que, en aras de la democratización de la tierra, ambientarían un escenario de mayor posibilidad para avanzar hacia la salvaguarda de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

La ausencia de bases de datos confiables y con mínimos criterios de calidad que permitan identificar el mapa general de implementación de una ruta de protección territorial como es el Decreto 2333 de 2014, impide que los pueblos indígenas y la ciudadanía en general acceda a datos transparentes sobre los cuellos de botella, obstáculos y avances que representa el respectivo proceso de implementación, lo que dificulta construir un balance detallado sobre la utilidad y pertinencia de la ruta como de los mecanismos a adoptar para impulsar su materialización.

La adopción del Decreto 2333 de 2014 llama la atención a los pueblos sobre la necesidad de identificar nuevas estrategias para afinar las rutas de exigibilidad en el marco de la movilización social y popular, dado que, como ocurre en este caso, está demostrado que el ingente esfuerzo empeñado en la exigencia para la adopción de este decreto parece haber sido en vano, considerando las expectativas recreadas frente a los pueblos con respecto a su reconocimiento, hasta el momento solo en el plano formal, que han impedido que este logre efectiva materialidad mientras los territorios ancestrales siguen en una estado de inseguridad jurídica y siendo entregados a grandes intereses económicos.



Recomendaciones CNTI

Se hace urgente ante el escenario actual de no implementación del Decreto 2333 de 2014 que el gobierno nacional ponga de presente tanto los obstáculos reales que explican esta situación como los mecanismos y alternativas tendientes a superarlos en aras de garantizar la efectiva protección provisional de los territorios ancestrales, pues resulta una necesidad definitiva a la hora de impedir la reproducción incesante de nuevos conflictos territoriales.

Ofrecer de manera inmediata y sostenida en el tiempo una base de datos completa, confiable y que atienda a los mínimos criterios de calidad, acorde a la normatividad relativa al tratamiento de datos y sistemas de información que existen en Colombia, en aras de garantizar transparencia y ejercicio del derecho a la información en cabeza de los pueblos indígenas y de la STI-CNTI en consideración a sus respectivas funciones.



Referencias

- ANT (2020a) Matriz de solicitudes Decreto 2333 de 2014 con corte a 31 de mayo de 2020.
- ANT (2020b) Agencia Nacional de Tierras Programación Presupuestal Inversión. Implementación del Programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional. BPIN 2018011000219 Vigencia 2020.
- ANT (2020c) Matriz de solicitudes Decreto 2333 de 2014 a diciembre 16 de 2020.
- ANT (2019) Informe cumplimiento acuerdos consulta previa Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bogotá, 2019.
- Bautista (14 de marzo de 2020) Intento de reforma de las Zidres. El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/intento-de-reforma-las-zidres-columna-909361/>
- Cepdipo (2020) La Reforma Rural Integral en Deuda. Colección Cuadernos de la Implementación. Bogotá.
- CGR (2015) Informe de auditoria a políticas públicas (actuación especial) Incoder - Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE). Instrumentos de la política de desarrollo rural (vigencias 1997 a 2014). Bogotá
- Corte Constitucional (11 de octubre de 2017) Sentencia de Constitucionalidad 630. [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo].
- Corte Constitucional (2014) Sentencia de Tutela T-849. [M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez].
- Corte IDH (6 de febrero de 2020). Sentencia caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte IDH (24 de agosto de 2010). Sentencia Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 214, párrs. 93-107.
- 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
- DNP (2019) Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá.
- Jacanamejoy (2020). Intervención webinar encuentro de saberes “Las Zonas de Desarrollo Empresarial y los pueblos indígenas” STI-CNTI septiembre 23. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=lfSaAxyzYzuQ>
- MADR (2019) Informe cumplimiento acuerdos consulta previa Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bogotá, 2019.
- ODT STI-CNTI (2019) Informe estado actual de las solicitudes de formalización de territorios indígenas 2019. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1VPtBSXzKDrHQDXUpPQPTSQ8t6BD20Dc5/view>
- Oxfam (2017) Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Oxfam en Colombia.
- Restrepo (2017). El debate por la propiedad de la tierra, el punto por donde debe comenzar una pedagogía de la paz. Utopía u oportunidad fallida: Análisis crítico del Acuerdo de Paz, 211.

Anexo 1. Solicitudes de protección vía Decreto 2333 de 2014 por departamento y municipio a 16 de diciembre 2020

Departamento	Municipio	Solicitudes	Solicitudes
Putumayo	Orito	8	44
	Puerto Asís	7	
	San Miguel	4	
	Mocoa	4	
	San Francisco	3	
	Valle del Guamuez	3	
	Villagarzón	2	
	Colón y Buesaco	2	
	Leguízamo	2	
	Colón	1	
	Puerto Caicedo	2	
	Puerto Guzmán	2	
	Puerto Leguízamo	2	
	Orito, Puerto Asís, Valle del Guamuez	1	
	Puerto Asís-Puerto Leguízamo	1	
	Santiago	1	
La Guajira	Riohacha	7	20
	Maicao	5	
	Barrancas	2	
	Distracción	2	
	Fonseca	2	
	Manaure, Maicao, Uribia, Riohacha	1	
	El Molino	1	
	Uribia	1	
	Vacío	1	



Meta	Puerto Gaitán	12	15
	Uribe	2	
	La Macarena	1	
Vichada	Cumaribo	6	14
	La Primavera	4	
	Puerto Carreño	3	
	San José de Ocuné	1	
Antioquia	Vigía del Fuerte	4	13
	Dabeiba	4	
	Urrao	3	
	Murindó	2	
Cauca	Silvia	3	7
	Páez	1	
	Santa Rosa	1	
	Piamonte	1	
	Jambaló	1	
Cesar	La Paz	3	6
	Agustín Codazzi	2	
	Becerril	1	
Valle del Cauca	Florida	3	8
	Buenaventura	2	
	Jamundí	1	
	Dagua	1	
	Bugalagrande	1	
Nariño	Pasto	2	6
	Mallama	1	
	Santacruz	1	
	Puerres	1	
	Ipiales	1	

Chocó	Bajo Baudó	2	5
	Alto Baudó	1	
	Istmina	1	
	Riosucio	1	
Amazonas	Leticia	2	4
	Tarapacá	1	
	Área no municipalizada	1	
Tolima	Chaparral	2	4
	Coyaima	2	
Cundinamarca	Bogotá	1	3
	Sesquilé	1	
	Cota	1	
Guainía	Inírida	2	3
	Barrancominas	1	
Córdoba	San José de Uré	1	2
	Puerto Libertador	1	
Magdalena	Santa Marta	1	2
	Sabanas de San Ángel	1	
Meta-Vichada	Puerto Gaitán-Cumaribo	2	2
Risaralda	Quinchía	1	2
	Guática	1	
Sucre	Toluviejo	1	2
	Toluviejo-Morroa	1	
Atlántico	Tubará	1	1
Caldas	San José	1	1
Caquetá	Milán	1	1
Casanare	Hato Corozal y Paz de Ariporo	1	1
Cauca-Valle del Cauca	Buenos Aires y Buenaventura	1	1
Huila	Santa María	1	1
Norte de Santander	Tibú, El Tarra, El Carmen, Convención y Teorama	1	1
Quindío	Calarcá	1	1

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



Anexo 2. solicitudes de protección por pueblo indígena³

Pueblo	Cantidad de solicitudes
Sin dato del pueblo	38
Sikuani	20
Wayuu	15
Awá	14
Nasa	13
Inga	7
Embera Chami	6
Pijao	6
Yukpa	6
Pasto	4
Siona	4
Muisca	3
Kofán	3
Zenú	3
Embera Dobida	3
Mokana	2
Piapoco	2
Cuiba	2
Guahibo	2
Puinave	2
Quillacingas	2
Ampiuile	2
Bari	2

Pueblo	Cantidad de solicitudes
Cariachil	1
Curripaco	1
Ette Enaka	1
Kamentsá	1
Kogui	1
Koreguaje	1
Misak	1
Murui	1
Ticuna	1
Rinugua	1
Embera Dobida	1
Wipijiwi-Waüpijiwi	1
Wounan	1
Yagua	1
Yanacona	1
Kubeo	1
Piaroa	1

³ La suma total de esta lista es superior al número de solicitudes porque hay algunas solicitudes que benefician a más de un pueblo y estas fueron contabilizadas de acuerdo al pueblo beneficiario así sea una sola solicitud que beneficia a varios pueblos.



Anexo 3. Acuerdos celebrados en el marco de las sesiones formales de la CNTI

Nro.	Código	Acuerdo	Rep.	Fecha comp.	Estado	Vigencia
1	18060204	La ANT hará seguimiento y entregará información sobre la revocatoria directa del predio "La Envidia", Cumaribo, Vichada.	ANT	21/08/2019	Incumplido	Vigente
2	18050408	La ANT de manera urgente en garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas revisará la viabilidad de las solicitudes de revocatoria directa a través de mesas técnicas entre las Direcciones de Acceso a Tierras y Asuntos Étnicos-ANT. Y presentará el informe correspondiente.	ANT	21/12/2018	Cumplido	Vencido
3	18050406	La ANT dará trámite a la solicitud de implementación del Decreto 2333 de 2014, para el caso de la comunidad de Altagracia, La Primavera, Vichada, previa radicación. Para tal fin la ANT rendirá informe periódico del estado de avance del caso de la comunidad de Altagracia, La Primavera, Vichada, previa radicación. Para tal fin la ANT rendirá informe periódico del estado de avance del caso.	ANT	21/12/2018	Incumplido	Vigente
4	18050402	La Oficina Jurídica-ANT efectuará espacios de concertación con los pueblos indígenas parte de la CNTI para adopción de ajustes relacionados con el flujograma de Decreto 2333 de 2014.	ANT	30/11/2018	Cumplido parcialmente	Vigente
5	18020309	Solicitud de entrega de informe sobre la aplicación de la revocatoria directa que habilita el Decreto 2333 de 2014.	ANT	15/07/2018	Cumplido	Vencido
6	18020308	Solicitud de entrega de la estrategia de fortalecimiento (presupuestal y del equipo) del Decreto 2333 de 2014. Documento donde se evidencien las necesidades detalladas y se proyecten los requerimientos presupuestales y del equipo.	ANT	15/07/2018	Cumplido	Vencido
7	18020307	Entrega de acta de reunión por parte del MADR sobre Sistema de Coordinación Interinstitucional (Decreto 2333 de 2014).	MADR	21/11/2018	Incumplido	Vencido



8	18020304	Entrega de informe donde conste bajo qué justificación se han viabilizado casos por el Decreto 1071 cuando se habían solicitado medidas de protección provisional (Decreto 2333) para esos casos.	ANT	10/07/2018	Incumplido	Vigente
9	18020302	Presentación pedagógica de flujograma con ajustes definidos en espacios con organizaciones indígenas de la CNTI.	ANT	21/11/2018	Cumplido	Vencido
10	18020301	Establecer espacios de ajustes, retroalimentación y socialización con organizaciones de la CNTI del flujograma.	ANT	09/07/2018	Cumplido parcialmente	Modificado
11	18010206	La Directora DAE-ANT y la Secretaría Técnica CNTI, solicitarán a la SNR la información del avance del código para medidas de protección de territorios ancestrales contenida Decreto 2333.	ANT STICNTI	04/05/2018	Cumplido	Vencido
12	18010204	La ANT se compromete a evaluar técnica y jurídicamente el fortalecimiento el equipo de trabajo del Decreto 2333/2014 y, a definir con posterioridad a la Ley de Garantías su fortalecimiento presupuestal en función del Plan de Acción.	ANT	29/06/2018	Cumplido	Vigente
13	18010203	La ANT se compromete a avanzar en la ruta de emisión de la medida de protección en los 24 procesos que cuentan con toda la documentación. De acuerdo con ese análisis se acordará la cantidad de resoluciones a emitir. Conforme al Decreto 2333/2014.	ANT	29/06/2018	Cumplido	Vigente
14	18010202	La ANT se compromete entrega de Plan de Acción que incluya metas, tiempos, indicadores, presupuesto y criterios de priorización, en el marco del Decreto 2333/2014.	ANT	02/05/2018	Cumplido	Vencido
15	18010201	Se realizará una sesión de trabajo conjunto entre las organizaciones indígenas y el equipo de trabajo del Decreto 2333 para la revisión, discusión y ajustes del flujograma de implementación de procedimiento de medidas de protección.	ANT CNTI	07/05/2018	Cumplido	Vencido



16	17030109	Socializar en la próxima sesión de la CNTI el informe de avance y Plan de Acción construido para el avance de las medidas de protección de territorios ancestrales y tradicionales descritas en el Decreto 2333 de 2014.	ANT	13/12/2017	Incumplido	No reportada
17	17030108	<p>Construir un Plan de Acción entre la ANT y los delegados de las organizaciones indígenas de la CNTI con metas, tiempos y presupuesto, para establecer las medidas de protección dispuestas en el Decreto 2333 de 2014. El plan de acción:</p> <p>a. Incluirá la programación de Reuniones con las organizaciones indígenas y la ANT para la revisión conjunta de los expedientes entre las organizaciones indígenas para identificar el estado actual de los casos, necesidades y dificultades que permitan construir el Plan de trabajo.</p> <p>b. Definirá como Metas prioritarias identificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de personas requeridas para avanzar en los procedimientos de protección. • Número de casos con la resolución emitida de la medida de protección. • Número de casos con apertura de expediente. • Número de casos que inicien los estudios socioeconómicos. 	ANT	01/10/2017	En desarrollo	No reportada
18	17030107	La ANT contratará seis (6) profesionales para la implementación del Decreto 2333 de 2014, con base en el proyecto de inversión y presupuesto de 2017 de la ANT correspondiente a doscientos millones de pesos, que no hace parte de los compromisos de la Minga de Santander de Quilichao. Tres profesionales serán contratados con base en las propuestas de los pueblos indígenas y tres de la ANT, y serán contratados desde la primera semana de octubre hasta el 31 de diciembre de 2017.	ANT	01/10/2017	Cumplido	No reportada



19	17020307	En la próxima sesión de la CNTI la ANT debe entregar un informe de análisis sobre el estado de avance para la emisión de medidas de protección, donde evidencie los obstáculos particulares de cada proceso y las acciones que se proponen para su solución. Este informe será trasladado de manera oficial a la Defensoría del Pueblo.	ANT	13/09/2017	Incumplido	No reportada
20	17020306	La ANT se compromete a integrar personal de pueblos indígenas que cumplan con los perfiles exigidos para la conformación del equipo encargado de la implementación del Decreto 2333 de 2014.	ANT	01/01/2018	Cumplido	No reportada
21	17020305	La ANT se compromete a avanzar en la verificación de la existencia o no del estudio socioeconómico de los 51 casos reportados en el marco del Decreto 2333 u otros que a la fecha han solicitado medidas de protección.	ANT	01/01/2018	Incumplido	No reportada
22	17020304	La ANT se compromete avanzar durante el 2017 en la apertura del expediente los 51 casos reportados en el marco del Decreto 2333 u otros que a la fecha han solicitado medidas de protección.	ANT	01/01/2017	Incumplido	No reportada

Fuente: Elaboración propia ODTPI a partir del registro de Sistema de Monitoreo de Acuerdos SIMA (2021)





PLAN DE VIDA SA'ATH FXI'NYI NIWE
PROGRAMA SEMILLAS DE VIDA
MODALIDAD PROPIA