**Proyecto de Ley N° \_\_\_\_de 2017**

Por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA

**Artículo 1.** Adiciónese al artículo 184 de la ley 223 de 1.995, el siguiente inciso:

Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la tarifa que establezca la asamblea departamental y el concejo municipal de los entes territoriales.

**Artículo 2.** Para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de hacienda y crédito público, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

**Artículo 3.** Los recursos recibidos mantendrán la misma destinación a ellos asignados en la ley.

**Artículo 4.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

A consideración de los honorables congresistas,

**MARCO ANIBAL AVIRAMA AVIRAMA**

Senador de la Republica

Alianza Social Independiente ASI

**Proyecto de Ley N° \_\_\_\_de 2017**

Por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Antecedentes**

El proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 25 de agosto de 2015, fue designado ponente el H.R. Jack Housni Jaller, aprobado en primer debate el 6 de octubre del mismo año, y en Plenaria de la Cámara de Representantes el 2 de agosto de 2016, en el Senado de la República fue designado ponente el H.S. Fernando Nicolás Araujo y la Comisión Tercera del Senado aprobó en tercer debate el día 7 de junio de 2017, para cuarto debate incluyeron como ponentes a los H. S. Antonio Navarro Wolff y Juan Manuel Corzo, sin embargo, no se alcanzó a surtir el debate y aprobación en cuarto debate, y conforme al artículo 190 de la ley 5 de 1992 fue archivado por tránsito de legislatura.

Nuevamente someto a consideración de los honorables congresistas la presente iniciativa, la cual contribuirá en gran medida a la materialización del derecho a la igualdad de la comunidad raizal.

Resaltamos que el gobernador Ronald Housni Jaller manifestó su beneplácito a la presente iniciativa y expresó que la Gobernación asumiría el valor que resulte de la aplicación de la ley una vez sea promulgada.

**Articulado**

El texto del proyecto de ley está compuesto por cuatro (4) artículos.

El primer artículo, adiciona un inciso al artículo 184 de la Ley 223 de 1995, que establece que con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la tarifa que establezca la asamblea departamental y el concejo municipal de los entes territoriales.

El segundo, establece que para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

El tercero, establece que los recursos recibidos mantendrán la misma destinación a ellos asignados en la ley.

El cuarto y último, es el de la vigencia.

**Objetivo del proyecto**

El proyecto tiene por objeto establecer una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la asunción de la obligación del pago de este impuesto a cargo del Estado Colombiano, de conformidad con el trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

**Los raizales conforman la diversidad étnica y cultural de la nación**

El pueblo Raizal, asentado históricamente en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es uno de los grupos étnicos reconocidos en la carta política de 1991, con un territorio y unas tradiciones socio-culturales que le dan identidad.

Con un poblamiento diverso a partir del siglo XVII, compuesto por el elemento africano esclavizado, el británico colonial y el indígena caribe, el territorio del Archipiélago se convierte en el espacio territorial del Pueblo Raizal, incluyendo las áreas terrestres y las marinas.

La abolición de la esclavitud en las islas desde 1834, trajo consigo una manera particular de apropiación del territorio por familias, y así se mantuvo en las generaciones venideras, constituyéndose en un pueblo libre que sustenta las bases de su existencia, sobre su territorio, sus propias expresiones religiosas, la lengua Creole y el conjunto de prácticas culturales ligadas a su formación identitaria particular[[1]](#footnote-1).

Una realidad de poca presión poblacional se mantiene hasta la primera década del siglo XX cuando se crea la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia mediante la ley 52 de 1912, que es señalada como una de las primeras causas de la pérdida de la propiedad y tenencia de la tierra de los Raizales, por cuanto “*establece una política de poblamiento del archipiélago, con el fin de afianzar la presencia nacional colombiana en el territorio. Este periodo marca la avanzada de funcionarios del orden nacional hacia las islas, la llegada de misiones católicas para manejar las instituciones educativas, con el propósito de evangelizar a la población nativa…*”.Cuarenta años después, la declaración del Archipiélago como Puerto Libre impulsa las migraciones masivas y profundiza la pérdida del territorio de los raizales, quienes “*pasaron de ser los dueños de los medios de producción (la tierra) a convertirse en empleados marginales del comercio y el turismo, que ha estado tradicionalmente en manos de los migrantes…. Posteriormente, el Incendio de los archivos de Notaría e Instrumentos Públicos en 1965 y la declaración del territorio como baldío y en consecuencia como adjudicable (1968-1972), dejó sin bases los títulos heredados desde la colonia y la emancipación de los esclavizados, cambió la forma tradicional de titularidad de la tierra y se abrió el espacio para la apropiación del territorio ancestral a los nuevos pobladores del territorio, que de por sí se convertían en la mayoría dentro del territorio de la isla de San Andrés*” [[2]](#footnote-2).

Factores tales como las reducidas oportunidades de trabajo (construcción, sector comercial y hotelero), el significativo incremento de los precios, la reducción en el margen de ganancia del trabajo agrícola, el incremento en el valor de la tierra y las nuevas necesidades de consumo que se crearon con el puerto libre, obligaron a los raizales a arrendar las tierras y en otros casos a vender. Algunos analistas añaden que a otros les fue arrebatada por gente inescrupulosa, aprovechando que el raizal no entendía el castellano y desconocía los procedimientos contractuales y los trámites legales que tenían como garantía su tierra.

El constituyente del 91, en el decir de la Corte Constitucional, consciente de la importancia del archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía sobre él, reconoce esta especial situación y es así como en el artículo 310 de la nueva Carta Política prevé un tratamiento especial para el Archipiélago que está orientado a la protección de los raizales, quienes por efecto de la inmigración, la sobre-explotación económica del turismo, la pérdida ambiental, habían devenido en una población minoritaria y su pervivencia como grupo étnico diferenciado se veía amenazada.[[3]](#footnote-3)

El mismo año 1991, el Congreso de la república ratifica el convenio 169 de la OIT mediante la ley 21, el cual señala que éste es aplicable a los pueblos tribales y a los pueblos indígenas en países independientes, agregando que la conciencia de su identidad es el criterio fundamental para determinar los grupos a los cuales se aplica dicho convenio[[4]](#footnote-4)

Posteriores desarrollos jurisprudenciales del máximo tribunal constitucional reconocen los elementos que conforman la identidad de los raizales: *"la**cultura de las personas raizales de las Islas de Providencia, al ser diferente por sus características de tipo lingüístico, de religión y de costumbres, al resto de la Nación, ostenta una especial condición que nos permite incluirla dentro de la concepción de diversidad étnica y cultural, situación que la hace acreedora de la especial protección del Estado".[[5]](#footnote-5)*

Igualmente la alta corte se pronunció admitiendo que *“el territorio propio de la comunidad nativa del archipiélago lo constituyen las islas, cayos e islotes comprendidos dentro de dicha entidad territorial”,* y que, *“El eventual repliegue de la población raizal en ciertas zonas de las islas no es más que el síntoma de la necesidad de brindar una real protección a los derechos culturales de los raizales.[[6]](#footnote-6)*

En reciente fallo la misma corte ha protegido el derecho a la consulta previa de la comunidad raizal por laafectación grave a su integridad étnica y cultural derivada de la construcción del proyecto “Spa-Providencia”, al haberse omitido el respectivo proceso de consulta a los raizales que habitan en la isla[[7]](#footnote-7)

A raíz del fallo de la Corte de La Haya en 2012, que significó para Colombia perder más de 75.000 kilómetros cuadrados de mar, los raizales se ven afectados en el ejercicio de sus derechos territoriales, en especial en lo relacionado con las actividades de pesca y movilidad por el mar, y siguen viviendo el abandono y el deterioro de sus condiciones de vida, lo que obligó a incluir en la Ley 1607 de 2012 *"Por la cual* se *expiden normas en materia tributaria* y se *dictan otras disposiciones",* un capítulo especial *“para establecer normas especiales para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia* y *Santa Catalina, dado que* a *raíz de los efectos del fallo de La Haya* se *ha generado un efecto negativo en las condiciones económicas* y *sociales en la Isla, que pueden llegar* a *ser permanentes,* y *que exigen del Estado una acción de intervención para contrarrestarlo*. Se trata fundamentalmente de medidas de promoción de nuevas formas de actividad económica para la sustitución de los antiguos medios de subsistencia de los residentes, y de mecanismos especiales de gasto para la realización de programas y proyectos de inversión que permitan actuar oportunamente frente a la crítica situación que vive el Archipiélago y se prolonga hasta hoy.

A lo largo del siguiente año se expiden siete decretos que desarrollan dicha ley, adoptando distintos componentes del *"Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina"* en siete fases, en la última de las cuales se definen los programas estratégicos a realizarse en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en materia de promoción de los derechos de la población raizal, que incluye la formulación de un Estatuto Raizal con enfoque de derechos para San Andrés, Providencia y Santa Catalina, previa consulta y concertación con la comunidad raizal.[[8]](#footnote-8)

**Compensación del impuesto predial es una medida afirmativa para la protección del territorio de los raizales**

La difícil situación que atraviesan los habitantes de las islas y en especial su comunidad Raizal exige de fórmulas vigorosas que ponga freno al despojo sistemático inmobiliario del que vienen siendo objeto los Raizales, debido a la imposibilidad recurrente de pagar el impuesto predial sobre sus tierras por cuenta de las afujias económicas que padecen ante la falta de empleo e ingresos, entre otros factores asociados que hemos enunciado antes.

Con la expedición de la Ley 44 de 1990, se introducen modificaciones al ya existente impuesto sobre la propiedad raíz y se fusionan los impuestos de parques y arborización, estratificación económica y la sobretasa del levantamiento catastral, denominándose Impuesto predial unificado, como un gravamen de orden municipal que constituye la segunda fuente de ingreso de los municipios en Colombia.

Esta norma, modificada por la ley 223 de 1995, establece en su art. 184, con la denominación de *Compensación a resguardos indígenas* que,

*“Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales.*

***Parágrafo.*** *El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, formará los catastros de los resguardos indígenas en el término de un año a partir de la vigencia de esta Ley, únicamente para los efectos de la compensación de la Nación a los municipios".*

Se considera una compensación debido a que el Estado asume el pago del valor equivalente a este Impuesto para evitar que los entes municipales vean disminuidos sus ingresos y en consecuencia reducida su capacidad de cumplir con sus planes de desarrollo.

En aplicación de los principios de Generalidad, Capacidad Económica e igualdad, en la ley del Plan nacional de desarrollo 2014-2018, recientemente aprobada como ley 1753 de 2015, se estableció esta misma medida en el art. 255, denominada *'Compensación a territorios colectivos de comunidades negras”*. En consecuencia, a partir de 2017, los 60 municipios del país en donde hay territorios colectivos de comunidades negras recibirán recursos por concepto del impuesto predial.”[[9]](#footnote-9)

De acuerdo con los datos disponibles para el 2008, analizando la variable *número de predios*, de los 13.406 predios inventariados por el Instituto Geográfico en la isla de San Andrés, el 47,47% pertenece a los raizales, y para las islas de Providencia y Santa Catalina, de los 3.504 predios inventariados, el 76,03% pertenece a los raizales.

Según los resultados del reciente estudio de tenencia de la tierra en el Archipiélago a 2015, realizado por INCODER, con base en el catastro y demás fuentes, en la actualidad la población Raizal conserva, a título de propiedad formalizada u ocupación histórica, cerca del 52% de la tenencia de la tierra del área total de la Isla de San Andrés y cerca del 75% del territorio del área total de la Isla de Providencia. [[10]](#footnote-10)

**Igualdad formal de la iniciativa**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se estableció una medida denominada “Compensación a territorios colectivos de comunidades negras”, según Simón Gaviria, director del DNP en el momento, tal artículo corresponde a una acción de igualdad de derechos entre grupos étnicos, ya que desde 1990 existe una ley similar que se aplica a favor de los municipios donde existen resguardos indígenas.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación la medida es una herramienta para disminuir las brechas sociales y económicas en regiones donde existen minorías étnicas, donde se registra un alto índice de pobreza.

El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público menciona un impacto fiscal de $5 mil millones pesos, y poco significativo frente al impacto de $48 mil millones de pesos generado cuando el beneficio se extendió a las comunidades negras.

**CONSIDERACIONES FRENTE A LOS TERRITORIOS COLECTIVOS Y EL USO DEL SUELO**

Sobre el concepto de *Territorios Colectivos* es pertinente revisar el Bloque de constitucionalidad para referir el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, particularmente los artículos 13 y 14 que establecen:

***``Artículo 13.***

*1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.*

*La utilización del término ¿tierras¿ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.*

***Artículo 14.***

*1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*

*2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.*

*3. Deberá instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.*

Artículos que ampliamente ha desarrollado la Corte Constitucional, como lo recoge la Sentencia C-389 de 2016 así:

*De lo expuesto, cabe concluir que la especial relación de los indígenas con su territorio, y la pertenencia mutua de los pueblos a sus tierras y de estas a esos pueblos, es el fundamento esencial del derecho al territorio colectivo, previo a cualquier reconocimiento estatal es esa la razón por la cual ha explicado la Corte Constitucional en armonía con la Corte IDH, que la posesión ancestral del territorio, antes que los títulos que conceden los estados, constituye el fundamento del derecho, que la tardanza en la titulación comporta una violación al derecho (preexistente a esos procedimientos) y que, por otra parte, estas reglas deben aplicarse con especial precaución frente a comunidades que han sido víctimas de despojo y desplazamiento, es decir, cuya posesión ancestral se ha visto suspendida por motivos ajenos a su voluntad.*

*En la misma dirección, ha sostenido esta Corte que el concepto de territorio colectivo no se agota en conceptos propios del derecho civil el reconocimiento estatal de los territorios v la delimitación de su área constituyen mecanismos de protección relevantes de las tierras indígenas. Sin embargo, el territorio colectivo no es un concepto espacial sino uno cultural (el ámbito de vida de la comunidad). Y, en consecuencia, puede tener un efecto expansivo, destinado a la inclusión de los espacios de relevancia social cultural v religiosa para las comunidades”*

De acuerdo a lo anterior, se colige que el ordenamiento jurídico de Colombia reconoce al *Territorio Colectivo* como derecho fundamental a la propiedad colectiva del territorio por parte de las comunidades indígenas, en primera medida, y otros grupos étnicos ancestrales, en segunda medida, el cual tiene un carácter *imprescriptible, inalienable e inembargable del territorio;* y la ancestralidad de la posesión, como “*título”* de propiedad. Además, (...) el concepto de territorio no se restringe a la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto de ámbito cultural de la comunidad.

Por otra parte, al ser la compensación del impuesto predial un beneficio que se causa por la calidad personal de pertenecer a un grupo étnico ancestral, que para el caso son los raizales, y que este, a su vez, ejerza el derecho de propiedad sobre un inmueble, a la ley en estudio no le interesa la condición del uso que ostente el suelo o el bien

En conclusión, el concepto de *Territorio Colectivo* tiene arraigo Constitucional y es considerado como un Derecho Fundamental del que son titulares las comunidades ancestrales reconocidas como tal bien sea por la costumbre cultural o bien por el reconocimiento de estas por parte del Estado. En tal sentido, el proyecto de ley no colige tal reconocimiento para un determinado territorio, sino, por el contrario, establece una medida compensatoria en favor del pueblo raizal de Colombia. Por otro lado, el uso o destinación del suelo no es relevante para el articulado propuesto, toda vez que es de la competencia de las entidades gubernamentales y territoriales, armonizar sus reglamentos o realidades normativas a fin de garantizar los efectos legales que producirá la nueva norma.

Por lo anterior, en reconocimiento del derecho a la igualdad y en desarrollo del mismo principio de igualdad, toda vez que las normas vigentes asimilan los derechos de las etnias de nuestro territorio nacional bien sean indígenas, afrodescendientes o raizales, tengo la firme convicción de que este proyecto de ley al establecer una compensación tributaria predial en cabeza de la nación, sobre las tierras que le han sido reconocidas como propias a los raizales, es viable, justo, oportuno, necesario y pertinente para afrontar los riesgos que siguen amenazando la territorialidad raizal, desarrollar las estrategias de protección y garantía del ejercicio de sus derechos territoriales a cargo del Estado, y en consecuencia, prevenir la pérdida de una de las expresiones multiculturales que conforman los cimientos de la nación colombiana tal como lo contempla nuestra Constitución Nacional.

Cordialmente,

**MARCO ANIBAL AVIRAMA AVIRAMA**

Senador de la Republica

Alianza Social Independiente ASI

1. Estudio para la identificación del estado de los derechos territoriales del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Convenio 637 de 2012 INCODER-ACDI/VOCA [↑](#footnote-ref-1)
2. Estudio Diagnóstico de la Tenencia de la Tierra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, INCODER. Mayo de 2015 [↑](#footnote-ref-2)
3. C.P., Art. 310.- El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

   Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles **con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.** Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental **garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés**.  El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas [↑](#footnote-ref-3)
4. Convenio 169 de la OIT, Art. 1. 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte constitucional Sentencia T-174/98 [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Constitucional Sentencia C-053/99 [↑](#footnote-ref-6)
7. Corte constitucional. Sentencia T-800 de 2014 [↑](#footnote-ref-7)
8. Esta estrategia es incorporada en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018“Todos por un nuevo país”: Artículo 131. *Estatuto del Pueblo Raizal y reserva de biósfera Seaflower*. En el marco de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991 y la Declaración de la Reserva de Biósfera Seaflower de la Unesco, el Gobierno Nacional, en conjunto con una comisión de ambas Cámaras del Congreso de la República, presentará a consideración del legislativo, cumplidos los trámites de consulta previa e informada con el pueblo raizal, un proyecto de Estatuto del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artículo 255°. *Compensación a territorios colectivos de comunidades negras.* Con cargo al Presupuesto General de la Nación, a partir de la vigencia fiscal de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente a los municipios en donde existan territorios colectivos de comunidades negras al momento de entrar en vigencia la presente ley, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto del impuesto predial unificado, según certificación del respectivo tesorero municipal. Para efectos de dar cumplimiento a lo aquí dispuesto, la tarifa aplicable para los territorios colectivos de comunidades negras será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El Gobierno Nacional definirá el esquema mediante el cual se iniciarán progresivamente los giros a las entidades territoriales previo estudio de las condiciones financieras y de entorno de desarrollo de cada municipio. [↑](#footnote-ref-9)
10. Estudio Diagnóstico de la Tenencia de la Tierra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, INCODER. Mayo de 2015 [↑](#footnote-ref-10)