



FELICIANO VALENCIA
Senador de La República
Circunscripción Especial Indígena



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROPOSICIÓN

Modifíquese la sección 1717 del artículo 2° Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones del Proyecto de Ley 185 de 2020 Senado y 296 de 2020 Cámara ***“Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021”***, el cual quedará así:

Adiciónese cincuenta mil millones de pesos moneda legal (\$50.000.000.000) al presupuesto asignado al subprograma 1704 ‘Ordenamiento Social y Uso Productivo del Territorio Rural’ de la sección 1717- Agencia Nacional de Tierras-ANT, dirigidos al financiamiento del proyecto de inversión **“Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”**, de modo tal que el presupuesto total asignado a este proyecto sea de ochenta y cuatro mil millones de pesos moneda legal (\$84.000.000.000).

Estos cincuenta mil millones de pesos moneda legal (\$50.000.000.000), procederán de una deducción del presupuesto de inversión de la sección 0201 de la Presidencia de la República o de las secciones que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público considere conveniente.



FELICIANO VALENCIA MEDINA
Senador-MAIS
Circunscripción Especial Indígena



ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
Representante a la Cámara-MAIS
Circunscripción Especial Indígena

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



JUSTIFICACIÓN

El derecho a la formalización del territorio colectivo de los pueblos indígenas emana como una de las manifestaciones más claras de los derechos de los grupos étnicos. Los artículos 63, 329 y 330 de la Constitución de 1991 desarrollan algunas de las características del derecho a la propiedad colectiva que la sentencia T-387 de 2013 sintetiza de la siguiente manera:

“El derecho fundamental a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas comprende: (i) el derecho a constituir resguardos; (ii) la protección contra actos de terceros; (iii) según los precedentes este derecho es además un medio para garantizar la integridad étnica y la supervivencia de los pueblos indígenas”

Adicionalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 21 reconoce el derecho a la propiedad, en cual ha sido desarrollado ampliamente, en lo que respecta a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, por sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como diferentes pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas sobre áreas de ocupación ancestral.

Ligado a lo anterior, de acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras-ANT, a julio de 2019 se reportan 774 resguardos constituidos en el territorio nacional que en total suman 33'474.487 hectáreas +7.482 metros cuadrados. Cabe decir que, de acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario-CNA, el 93% de estos territorios legalizados para pueblos indígenas son bosques naturales, apenas el 5,3% del área titulada es empleada para usos agropecuarios y el 1,6% restante para usos no agropecuarios (CNA, 2015). Esto quiere decir que la mayoría del área de resguardos constituidos en el país no puede ser empleada para la explotación agropecuaria en tanto son espacios de conservación y protección ambiental, además de lugares sagrados y de pagamento.

Teniendo esto presente, que la mayoría de las áreas formalizadas a pueblos indígenas sean cosmogónicamente destinadas a la protección o conservación ambiental, disminuye los espacios que pueden ser empleados para los usos tradicionales de los pueblos, principalmente lo concerniente a las actividades propias de sus sistemas de producción agropecuaria, así como las áreas destinadas a vivienda e infraestructura para el soporte y desarrollo de los proyectos propios relacionados con el ejercicio del derecho a la autonomía y de las formas de gobierno a ella asociadas (salud y educación). En este sentido la falta de formalización del territorio tradicional no solo es una vulneración a un derecho, sino que limita la posibilidad de autodeterminación, en tanto el territorio es condición material y simbólica para la pervivencia de los pueblos indígenas y el desarrollo de sus sistemas normativos propios.

Balance de la garantía de los derechos a la tierra y al territorio: sobre el rezago en los procesos de formalización de tierras y territorios indígenas.

Esta situación tiene un correlato en los procedimientos agrarios que debe adelantar el Estado, a saber, el aumento de solicitudes de constitución, ampliación, clarificación/ reestructuración de resguardos coloniales y republicanos, además de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales (Decreto 2333 de 2014), adelantadas por las comunidades con el fin de resolver muchas de sus necesidades territoriales. A lo anterior se suman la conversión de reservas indígenas a resguardos de acuerdo con el decreto 1397 de 1996.

Como se ilustra en el siguiente cuadro, reposan en la ANT a corte mayo de 2020 un total de 1.009 solicitudes de formalización y protección de territorios indígenas, muchas de las cuales vienen de los archivos del INCORA e INCODER:

Cuadro 1 relación de solicitudes de formalización de territorios indígenas en trámite en la ANT

| Procedimiento | Número de solicitudes a mayo de 2020 | |
|---|--------------------------------------|--|
| Constitución | 519 | |
| Ampliación | 445 | |
| Clarificación y reestructuración de Resguardos de Origen Colonial y Republicano | 3 | |
| Saneamiento | 37 | |
| Sin identificar | 5 | |
| Total | 1.009 | |

Fuente: Secretaría Técnica Indígena CNTI (STI-CNTI) con datos de la ANT, 2020.

Se reporta también la existencia de 141 solicitudes de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales en el marco de la aplicación del Decreto 2333 de 2014 a mayo de 2020.

A pesar de la gran cantidad de solicitudes la ANT se ha propuesto concluir apenas el 2,6% para el 2020, meta que refleja el comportamiento de la entidad frente al porcentaje de solicitudes priorizadas y tramitadas. Por ejemplo, aun cuando el número de solicitudes de constitución para el año 2019 ascendía a 444, la ANT apenas priorizó el trámite de 23. De igual manera, para los casos de ampliación, aunque las solicitudes sumaban en total 408, la meta para esa vigencia fue de solo 6 casos. Llama la atención que, en cuanto a las solicitudes de protección ancestral (Decreto 2333 de 2014), ninguna de ellas fue incorporada en el plan de acción, es decir, la meta fue de cero (0) casos.

Por otro lado, deben considerarse los procesos provenientes de órdenes judiciales que deben ser atendidas por la ANT. A corte noviembre de 2020 se reportan:

Cuadro 2. Procesos provenientes de órdenes judiciales

| | |
|--|----|
| Casos vinculados a órdenes impartidas por la jurisdicción constitucional que tutelan derecho fundamental al territorio, y de superación del Estado de Cosas Inconstitucional Sentencia T-025 y sus autos | 30 |
| Casos vinculados a sentencias de justicia y paz | 2 |

| | |
|---|----|
| Casos vinculados a órdenes impartidas en sede de restitución de derechos territoriales | 43 |
| Casos de comunidades amparadas con la medida del numeral 5 del art 150 del Decreto Ley 4633 de 2011 | 92 |

Fuente: Secretaría Técnica Indígena CNTI con datos de la ANT, 2020.

De igual manera existen 153 órdenes judiciales que provienen de procesos judiciales de restitución de derechos territoriales, de las cuales solo 6 se encuentran contempladas como metas en el Plan de Acción del 2020 de la ANT.

En debate de Control Político adelantado por el Senador Feliciano Valencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la ANT en la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado (Valencia, 2020), la ANT informa que durante el periodo 2018-2020 que corresponde al gobierno de Iván Duque, el consejo directivo de esta entidad ha constituido 22 resguardos y ha aprobado la ampliación de cinco, lo que en total suma 276.315 ha. + 4.649 m² para las comunidades indígenas de todo el país. Lamentablemente, la formalización de dichos territorios responde apenas al 5% del total de solicitudes existentes. A continuación, se relaciona la información aportada por esta entidad en el debate previamente referenciado:

Cuadro 3 Formalización de la propiedad colectiva indígena periodo-2018-2020

| Año | Procedimiento | Total de procesos finalizados | Número de hectáreas | Departamentos | Pueblos beneficiados |
|------|---------------|-------------------------------|---------------------|---|---|
| 2018 | Constitución | 13 | 243.239 | <ul style="list-style-type: none"> - La Guajira (Maicao). - Vichada (Cumaribo). - Tolima (Coyaima). - Putumayo (Villagarzón). - Cauca (Páez, Buenos Aires). - Valle del Cauca (Sevilla, El Dovio, Bugalagrande). - Antioquia (Cáceres y El Bagre). | Wayuu Pueblos Sikuani Mayaperri Pijao Pueblo Awa Nasa Embera chamí |
| | Ampliación | 2 | 604 | <ul style="list-style-type: none"> - Tolima - Cauca (Santander de Quilichao). | Pueblo Pijao Pueblo Nasa |

| | | | | | |
|------|--------------|---|--------|--|--|
| 2019 | Constitución | 6 | 5.752 | <ul style="list-style-type: none"> - Tolima (Ataco). - Huila (Pialito). - Amazonas (La pedrera). - Putumayo y Nariño (Sibundoy, Colón, Mocoa, Buesaco, El Tablón de Gómez). - Valle del Cauca (Bugalagrande, Florida). - Antioquia (El Bagre). | Pueblo Pijao Multiétnico o Pueblo Inga. Embera chamí Nasa Zenú |
| | Ampliación | 3 | 24.083 | - Risaralda (Marsella). | Pueblo Embera chamí |
| 2020 | Constitución | 3 | 2.635 | <ul style="list-style-type: none"> - Meta (Mapiripán). - Caquetá (Belén de los Andaquíes). - Huila (San Agustín). | Pueblo Jiw Misak Nasa |
| | Ampliación | 0 | | | |

Fuente: elaboración propia con datos ANT, 2020.

El rezago en los procesos de formalización y de reconocimiento a los derechos territoriales indígenas afecta de manera diferenciada a los pueblos y comunidades. En el siguiente cuadro se identifican los departamentos más afectados por este fenómeno:

Cuadro 4 Departamentos más afectados por el rezago en los procesos de formalización adelantados por la ANT

| Departamento | Número de solicitudes |
|-----------------|-----------------------|
| Putumayo | 131 |
| Tolima | 87 |
| Guajira | 65 |
| Cauca | 64 |
| Nariño | 58 |
| Chocó | 50 |
| Meta | 40 |
| Valle del Cauca | 48 |
| Vichada | 37 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la STI-CNTI, 2020.

De acuerdo con información reportada por el Observatorio de Derechos Territoriales de la STI-CNTI, el promedio de tiempo de espera para contar con un acto administrativo de constitución es de 12,8 años, aun cuando por ley este procedimiento debería tener un tiempo promedio de un año y 6 meses de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto 2164 de 1995, recogido en el Decreto 1071 de 2015. Cabe resaltar que la Sentencia T-009 de 2013 de la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de **dilación injustificada** en los procedimientos de formalización como causa de vulneración de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.



A lo anterior se suma la baja asignación presupuestal a los asuntos relacionados con el derecho a la formalización de la propiedad colectiva de pueblos indígenas. En oficio dirigido por la ANT al Departamento Nacional de Planeación-DNP con radicado No. 20195001037821, la Dirección de Asuntos Étnicos de esta entidad afirma que en lo que refiere al total de compromisos en materia de derechos étnicos territoriales se necesitarán cerca de **\$3,5 billones de pesos** para las comunidades indígenas y el cumplimiento de sentencias judiciales asociadas a la compra de predios. Este dato es de suma importancia porque indica un aproximado de los recursos que el gobierno debe asignar para garantizar los derechos territoriales indígenas.

Pese a ello, y a pesar que la ANT ha solicitado recursos para el cumplimiento de su función y la solución progresiva del rezago empleando criterios técnicos, éstos no han sido tenidos en cuenta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP, lo que ha tenido como consecuencia una asignación insuficiente de recursos de inversión para el cumplimiento de las funciones de la entidad y la solución de las situaciones previamente descritas. En el siguiente cuadro puede evidenciarse la diferencia entre el presupuesto solicitado por la ANT al MHCP y aquel que efectivamente ha sido asignado para el proyecto de inversión **“Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”** durante las vigencias 2015 a 2020:

Cuadro 5 Presupuesto comunidades indígenas 2015-2020

| Vigencia | Presupuesto solicitado por la Agencia Nacional de Tierras | Presupuesto vigente | Presupuesto vigente/Presupuesto solicitado (%) |
|-----------------|--|----------------------------|---|
| 2015 | \$ 155.360.016.136 | \$ 45.373.023.707,00 | 29,2 |
| 2016 | \$ 287.928.826.216 | \$ 17.530.580.832,00 | 6,1 |
| 2017 | \$ 257.967.303.609 | \$ 36.426.645.027,00 | 14,1 |
| 2018 | \$ 138.324.200.000 | \$ 26.268.133.815,00 | 19,0 |
| 2019 | \$ 38.107.243.726 | \$ 32.924.932.886,00 | 86,4 |



| | | | |
|--------------|--------------------|-----------------------|------|
| 2020 | \$ 48.000.000.000 | \$ 34.000.000.000,00 | 70,8 |
| Total | \$ 925.687.589.687 | \$ 192.523.316.267,00 | 20,8 |

*Del presupuesto asignado para la vigencia 2019 fueron bloqueados \$10 mil millones.

Fuente: ANT, 2020.

Cabe decir que, de acuerdo con la cadena de valor presentada por la entidad, inicialmente se había solicitado para la vigencia 2021 cuatrocientos catorce mil millones de pesos (\$414.000. 000.003,00).

Finalmente, el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional, que hace seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, sobre el estado de cosas inconstitucional en relación con el desplazamiento forzado de pueblos indígenas ha establecido como uno de los factores subyacentes al conflicto armado la falta de formalidad sobre la tierra. En razón a ello, la dilación injustificada en los procesos de formalización de la propiedad colectiva propician el desplazamiento forzado de las comunidades y pueblos, quienes aun cuando ostentan la posesión tradicional de los territorios, no tienen la formalidad de la propiedad y/o la seguridad jurídica sobre la misma, en tanto no cuentan con el título que debe otorgar el Estado a través de la ANT.

En razón a lo expuesto se solicita un aumento de cincuenta mil millones de pesos moneda legal (\$50.000.000.000), de modo tal que el presupuesto asignado al proyecto de inversión **“Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”** se corresponda con el presupuesto solicitado por la ANT al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto es, ochenta y cuatro mil millones de pesos moneda legal (\$84.000.000.0000)..