Informes

OBSERVATORIO

CNTI
Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Pueblos y Organizaciones

OBSERVATORIO
de Derechos Territoriales
de los Pueblos Indígenas

EL FRAUDE A "LA PAZ"

Los pueblos indígenas y las medidas de acceso a tierras y ordenamiento social de la propiedad rural del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

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 experta ODTPI

Elaboración de mapas
Angie Rivera Carrillo

Fotografías
Archivo del ODTPI - CNTI

Diagramación e ilustraciones
María Camila Cifuentes

Revisión de textos y contenidos:
Juan Pablo Muñoz
Área jurídica ODTPI

Secretaría Técnica Indígena
Comisión Nacional de Territorios Indígenas
www.cntindigena.org
Octubre de 2022 Bogotá D.C. Colombia
© Todos los derechos reservados

CNTIndigenas
CNTI_Indigena
CNTI_Indigena
Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Comisión Nacional de Territorios Indígenas

Este informe fue posible gracias al apoyo The Tenure Facilty.

Las opiniones expresadas en este informe “Los pueblos indígenas y las medidas de acceso a tierras y ordenamiento social de la propiedad rural del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", son responsabilidad de sus autoras y no necesariamente reflejan las opiniones del Tenure Facility.

Contenido

LA COMISIÓN NACIONAL DE TERRITORIOS INDÍGENAS 7

OBSERVATORIO DE DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 9

INTRODUCCIÓN

1. LAS MEDIDAS DE ACCESO A TIERRAS Y ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 12

1.1 *El fondo de tierras* 13
1.2 *Formalización de la propiedad rural* 18
1.3 *La relación del catastro con la política de acceso y formalización de la propiedad rural contemplada en el Acuerdo Final de Paz* 23

2. LA PRESENCIA FORMAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL 25

2.1 *La política de ordenamiento social de la propiedad rural avanza sin un enfoque étnico y sin participación efectiva de los pueblos indígenas* 27
2.2 *Se simula la implementación del Acuerdo Final de Paz en favor de pueblos indígenas cuando en realidad no se han asumido cargas presupuestales ni burocráticas adicionales por parte del Estado* 46
2.3 *El gobierno está reportando como avance del fondo de tierras en favor de pueblos indígenas, la formalización de predios que éstos tenían en su haber previo a la firma del Acuerdo y frente a los cuales los pueblos indígenas dejaron una salvaguarda* 47

CONCLUSIONES 53

Tablas

Tabla 1. Meta trazadora del Fondo de tierras en el PMI 14
Tabla 2. Metas trazadoras e indicadores en materia de acceso a tierras frente a pueblos indígenas 14
Tabla 3. Meta trazadora de la formalización masiva y de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral en el PMI 19
Tabla 4. Metas trazadoras e indicadores en materia de formalización frente a pueblos indígenas 19
Tabla 5. Municipios priorizados para el desarrollo de POSPR por estado de avance 32
Tabla 6. Síntesis analítica pueblos indígenas en POSPR 33
Tabla 7. Síntesis analítica adjudicaciones Fondo de Tierras a pueblos indígenas 49

Mapas

Mapa 1. Municipios con POSPR formulado con respecto a zonas PDET 31
Mapa 2. Municipios con POSPR formulados o en formulación y municipios donde se han adjudicado predios del Fondo de tierras a pueblos indígenas 36

Abreviaturas

AFP	Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
AICO	Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CIT	Confederación Indígena Tayrona
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
FNA	Fondo Nacional Agrario
IDEA	Instituto de Desarrollo de Antioquia
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MPC	Mesa Permanente de Concertación
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNFM	Plan Nacional de Formalización Masiva
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
STI-CNTI	Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RRI	Reforma Rural Integral
ODTPI	Observatorio de derechos territoriales de los pueblos indígenas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONIC	Organización Nacional indígena de Colombia
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
UNAT	Unidad Nacional de Tierras Rurales
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

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, los Senadores indígenas en ejercicio y los exconstituyentes Indígenas como organizaciones invitadas permanentes Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor, Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama (AICO).

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 permanentes 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.

En la CNTI se abordan entre otros, 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 apoyar 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 ancestrales (4) Acuerdo de 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 espaciales, cuantitativos y cualitativos para la producción de análisis de contexto, 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 las cosmovisiones de los pueblos indígenas sobre el territorio.

Introducción

El capítulo étnico del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AFP) partió del reconocimiento de la contribución que han hecho los pueblos étnicos a la construcción de una paz sostenible y duradera, del progreso, del desarrollo económico y social del país, así como de un reconocimiento a las múltiples condiciones históricas de injusticia a las que han sido sometidos producto de la esclavitud, la exclusión, el despojo de sus territorios y recursos. En ese marco y bajo el entendido que las comunidades étnicas deben tener control de los acontecimientos que los afectan, se incorporó una perspectiva étnica y cultural para la interpretación e implementación del AFP que se concreta a través de la transversalización de un enfoque étnico, de mujer, familia y generación en la implementación de cada una de las disposiciones que lo componen.

En efecto, uno de los criterios más valiosos introducidos en este Acuerdo de Paz con respecto a otros a nivel nacional e internacional, tiene que ver con la incorporación de un capítulo étnico que introduce un enfoque étnico trasversal a todo su contenido bajo la perspectiva que la paz por construir, se conseguirá en la medida en que además de los múltiples actores en los territorios principalmente rurales y de las mujeres –por el énfasis del AFP-, también deben ser protagonistas los pueblos y comunidades étnicas que dicho sea de paso, han sido comunidades grave y desproporcionadamente afectadas por el conflicto armado interno. Este enfoque trasversal también implica garantizar los derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos y comunidades étnicas independientemente de su titulación, tal como ha sido reconocido por la Constitución Política de 1991, su interpretación bajo el Bloque de constitucionalidad y respectiva jurisprudencia nacional, en donde se reconoce que la especial relación y conexión de los pueblos indígenas con sus tierras y recursos se vincula con su existencia misma, razón por la cual gozan de especial protección en cuanto a su propiedad, uso, goce y disfrute.

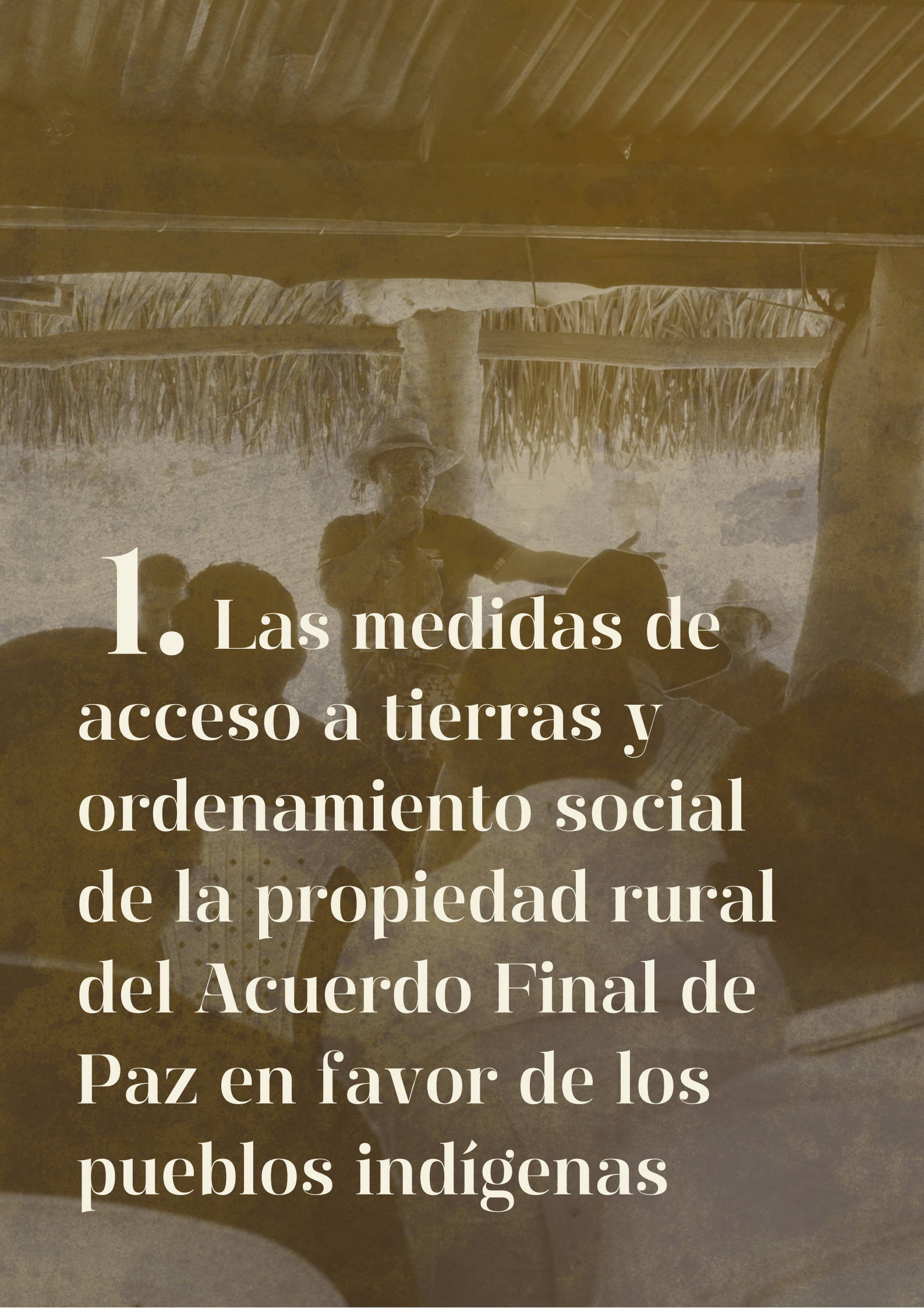
En mérito de lo anterior, está claro que, el esfuerzo institucional para la incorporación de un enfoque étnico debe estar presente y materializarse en la implementación de cada una de las figuras, medidas, políticas y normas que establece el AFP.

Sin embargo, a cerca de seis años de la firma del AFP no solo son bastante escasos los avances tendientes a garantizar una implementación con enfoque étnico y muy pocas las apuestas institucionales para que puedan sentarse las las bases para la construcción de una paz con los pueblos y comunidades étnicas de este país, sino

además, en el caso de las medidas de acceso a tierras y formalización de la propiedad con respecto a los pueblos indígenas, la STI-CNTI ha advertido una suerte de manejo de las cifras que desconoce el contenido del AFP y que al pretender simular la implementación, pone en riesgo el cumplimiento verdadero de las metas planteadas en favor de todas las comunidades rurales como será narrado en este informe.

Consideramos que este balance resulta importante de cara al comienzo de un gobierno que se ha comprometido a dar real implementación al AFP, razón por la cual dejamos planteados los elementos que consideramos han marginado a los pueblos indígenas de la implementación, en aras de evitar que esta sea una práctica a perpetuarse en el futuro, más aún cuando son altas las expectativas de los pueblos indígenas de lograr hacer parte de la consolidación de una “paz total” donde se espera que el AFP y su compleja trayectoria de implementación, tenga un lugar importante.

De acuerdo con lo anterior, este documento está estructurado en tres apartados. Uno primero que expone las medidas de acceso a tierras y ordenamiento social de la propiedad rural consignados en el AFP y normas derivadas. Un segundo apartado que expone los hallazgos en la implementación de dichas medidas con respecto a los pueblos indígenas y finalmente se esbozan unas conclusiones.



1. Las medidas de acceso a tierras y ordenamiento social de la propiedad rural del Acuerdo Final de Paz en favor de los pueblos indígenas

La Reforma Rural Integral (RRI) del AFP contempló como el primero de sus tres componentes gruesos el 1.1. que hace referencia, entre otras, al Acceso y uso, a la regulación de tierras improductivas y a la formalización de la propiedad. Este es sin duda uno de los componentes de mayor interés para los pueblos indígenas y es al parecer también sobre el que menos desarrollo se advierte, al menos, en la medida de la falta de claridades institucionales en el manejo de las cifras y la información como será narrado a lo largo de este texto.

Es preciso destacar al menos tres figuras que conforman este componente, que se articulan inescindiblemente entre sí, y que conforman el todo de la política de acceso a tierras y ordenamiento social de la propiedad rural contemplada en el Acuerdo: se trata del fondo de tierras; la formalización de la propiedad rural; y el catastro multipropósito, todas ellas cubiertas bajo el Plan Nacional de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural (PNFM).

1.1 EL FONDO DE TIERRAS

El fondo de tierras creado por el AFP es un fondo de distribución gratuita y carácter permanente que tiene como propósito original, entre otros, democratizar el acceso a la tierra, regularizar los derechos de propiedad, desconcentrar y promover la distribución equitativa de la tierra. La meta establecida en el Acuerdo es que dicho fondo disponga de 3 millones de hectáreas en sus primeros 12 años de creación para ser distribuidas entre la población rural sin tierra o con tierra insuficiente, lo que incluye a los pueblos indígenas de manera explícita según el capítulo étnico del propio Acuerdo. Se contemplaron como fuentes de dicho fondo:

I) Tierras provenientes de extinción de dominio de la Nación
II) Tierras recuperadas a favor de la nación: baldíos indebidamente apropiados o recuperados mediante procesos agrarios
III) Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal
IV) Tierras inexplotadas: recuperadas por extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad
V) Tierras donadas

Con respecto al fondo de tierras el Plan Marco de Implementación (PMI) contempló este criterio general de planificación:

Tabla 1. Meta trazadora del Fondo de tierras en el PMI

Producto	Meta trazadora	Responsable	Año inicio	Año fin
Tierras entregadas a través del fondo de tierras	Tres millones de hectáreas entregadas a través del fondo de tierras	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	2017	2028

Fuente: DNP (2018, p.p., 25)

El capítulo étnico por su parte hizo especificidad de los indicadores en la materia de la siguiente manera:

Tabla 2. Metas trazadoras e indicadores en materia de acceso a tierras frente a pueblos indígenas

Meta trazadora	Indicador	Fórmula de indicador	Respon-sable	Año inicio	Año fin
A 2029 los pueblos étnicos han accedido equitativamente al goce efectivo de sus derechos territoriales en el marco del Fondo de Tierras en términos del goce y uso del territorio y sus necesidades, mediante la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de resguardos, territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el acceso a tierras con pertinencia cultural para el pueblo Rrom.	Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas.	(Número de hectáreas del Fondo de Tierras adjudicadas a las comunidades indígenas para la constitución, ampliación y saneamiento de sus resguardos / Total de hectáreas del Fondo de tierras) * 100	ANT	2017	2028
	Porcentaje de las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras.	(Número de solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras / Número total de solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección recibidas por la Agencia Nacional de Tierras) * 100	ANT	2017	2028

Fuente: DNP (2018, p.p. 173)

Ahora bien, el Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras" crea formalmente el Fondo de tierras como una cuenta sin personería jurídica, conformado por dos subcuentas: una de acceso a la población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales y otra subcuenta de dotación a comunidades étnicas (art. 18 del Decreto Ley 902 de 2017).

Este decreto reitera el respeto a los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas (art. 1 Decreto ley 902 de 2017) y establece que las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y restructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente (art. 2 Decreto ley 902 de 2017). Estas disposiciones fueron incluidas en la consulta previa al decreto ley en la perspectiva de evitar riesgos frente al uso y goce de los territorios ancestrales en el marco de la futura implementación y en aras de garantizar que fueran aplicados los procedimientos ya existentes para la formalización y protección de los territorios indígenas en la medida en que -para ese momento-, se consideró que la aplicación del Procedimiento único que crea esta norma podría no llegar a considerar las particularidades de las garantías de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Recursos del fondo de tierras

SUBCUENTA COMUNIDADES ÉTNICAS

Los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de la extinción y no generen conflictos territoriales con otras comunidades rurales.

RECURSOS PARA AMBAS SUBCUENTAS:

1. Los del presupuesto de la Nación.
2. Los del recurso de subsidio integral.
3. Empréstitos de la Nación.
4. Los dineros y créditos en los que figure como acreedora la ANT producto del pago de bienes que enajene.
5. Recursos que reciba ANT en el ejericio de sus funciones.
6. Las donaciones o auxilios.
7. Los recursos que las entidades territoriales acuerden destinar para cofinanciar programas de la ANT.
8. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos que no sean parte del PGN.
9. Los recursos que conforman el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI,) de acuerdo a Ley 1776 de 2016 para la adquisición de tierras por fuera de las ZIDRES.
10. Recursos de cooperación internacional.

SUBCUENTA COMUNIDADES CAMPESINAS:

1. Predios rurales obtenidos en compensación por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales de la ANT.
2. Los predios rurales que reciba del ICBF
3. Los que sean transferidos por parte de entidades de derecho público.
4. Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales (extinción de dominio, expropiación, recuperación de baldíos etc).
5. Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal.
6. Tierras baldías con vocación agraria que se identifiquen por el Plan de Zonificaicón Ambiental.
7. Los bienes baldíos adjudicables que no sean de comunidades étnicas.
8. Bienes inmuebles que se adquieran.
9. Bienes adjudicables de la ANT.
10. Bienes de extinición de dominio

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto Ley 902 de 2017

Ahora bien, previa a la creación de la ANT existía el Fondo Nacional Agrario (FNA), cuyos bienes y recursos fueron transferidos a la ANT, y así mismo, de acuerdo a la interpretación que ha venido haciendo esta entidad, con la creación del Fondo de tierras pasan a su registro los predios de propiedad de la ANT denominados bienes fiscales patrimoniales que en su mayoría provienen de la liquidación del antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de los asignados definitivamente por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), las compras realizadas por la ANT como también los bienes fiscales que no fueron informados por el extinto Incoder y que su titularidad aun reposaba en cabeza del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), del Incoder o de la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT). De igual modo entran al Fondo de tierras los bienes baldíos adjudicables que corresponden a predios cuya titularidad se encuentra a nombre de la Nación, pero que son administrados por la ANT (ANT, 2021).

Sobre el particular es importante hacer mención de una valiosa salvaguarda consignada en el Decreto Ley 902 de 2017, producto de la respectiva consulta previa a esta norma. En su artículo 22, este decreto muestra cómo los pueblos indígenas buscaron salvaguardar los territorios que estaban ad portas de culminar su proceso de formalización a la expedición del decreto, o que ya se encontraban bajo su posesión material, con el fin de que los mismos no fueran sumados a las 3 millones de hectáreas que deben ser adjudicadas por el Fondo, en la medida en que, al tratarse de predios que ya estaban en el haber de los pueblos indígenas, no podían ser contabilizadas como parte del cumplimiento del AFP.

De este modo el artículo 22 contempló la transferencia al Fondo de tierras de los bienes del antiguo FNA, solamente “a título de administración”, y mientras se consolidaban los procedimientos de formalización:

> ***ARTÍCULO 22.*** *Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración. Harán parte del Fondo Nacional de Tierras pero solo para efectos de administración, esto es, sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas, los siguientes:*
>
> **1.** Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación.
> **2.** Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994.En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.
> **3.** Las reservas indígenas constituidas por el INCORA.

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

Del sentido y la interpretación darán fe los registros fílmicos de la consulta previa al Decreto Ley 902 de 2017, surtida en el marco del fast track[1] así como ha sido advertido por los entes de control acorde a lo manifestado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) en el Tercer Informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz al señalar:

> El principal mecanismo para contabilizar la meta de 3 millones de hectáreas adjudicadas y 7 millones formalizadas es el Fondo de Tierras (FT), que implica la liquidación del Fondo Nacional Agrario (FNA) y la transferencia de sus bienes al FT. Por esta razón, dentro de la consulta previa al Decreto Ley 902 de 2017 se incorporó una salvaguarda en el artículo 22, para proteger bienes que se encontraban previamente en posesión o en proceso de formalización de los pueblos indígenas, por lo que no serían contabilizados dentro de la meta (PGN, 2021; 620).

Insiste la PGN en que:

> En cuanto a los mecanismos de acceso y formalización de tierras, el Capítulo Étnico señala que los pueblos étnicos deben incluirse en el Fondo de Tierras como beneficiarios, sin detrimento de los derechos adquiridos (PGN, 2021; 625).

Al respecto también cabe agregar que en su respectivo momento, tres de las cinco organizaciones indígenas del nivel nacional que hacen parte de la Mesa Permanente de Concertación (Confederación Indígena Tayrona-CIT, Autoridades Indígenas de Colombia por la Pachamama -AICO, y Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana-OPIAC) presentaron una intervención ante el proceso de revisión automática de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, en el que, entre otras cosas se indicó lo siguiente frente al artículo 22 de dicho decreto:

> Al respecto quiere advertirse que si bien el propósito de esta disposición es el de proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios que aunque propios carecen de reconocimiento y/o título estatal, la redacción final del encabezado de la misma puede dar lugar a interpretaciones inconstitucionales que desconozcan el derecho de los pueblos indígenas a controlar y administrar nuestras tierras y territorios, al señalarse allí que es la ANT quien está llamada a ello. Tal como se ha señalado, la existencia de los derechos territoriales indígenas, incluidos aquellos a controlarlos y administrarlos, y con ello su protección jurídica, no pueden constitucionalmente tener por requisito su previo reconocimiento estatal, aspecto sobre el cual se hace necesaria una claridad por parte del juez de control constitucional.

[1] Esta figura fue consagrada en el Acto Legislativo número 1 de 2016, que implica la reducción del número de debates en el Congreso para la aprobación de leyes y reformas constitucionales relacionadas con al implementación del AFP.

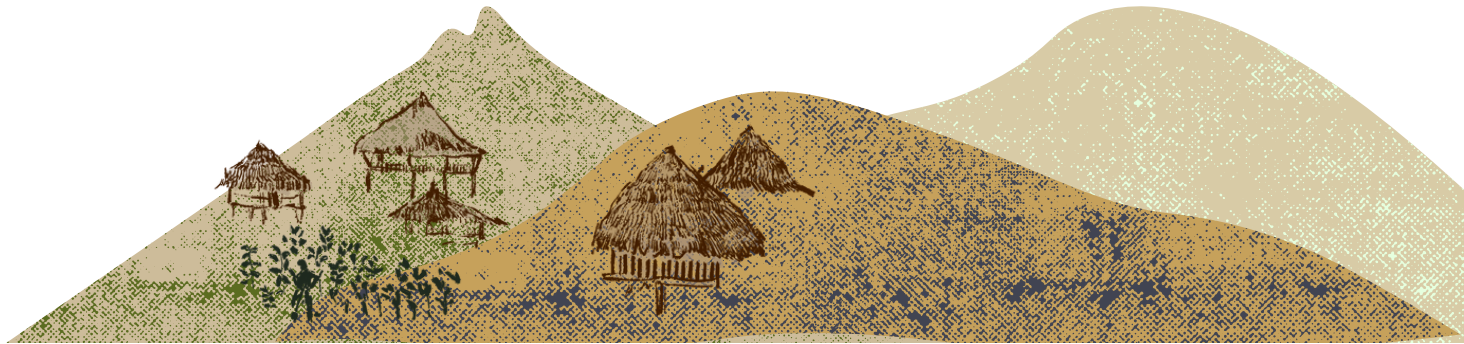
Lo anterior, como garantía de los derechos al gobierno propio y libre autodeterminación de los pueblos, razón por la cual, el artículo debe ser interpretado en términos de garantizar que los bienes relacionados allí, no hagan parte de las hectáreas a distribuir acorde a las metas del Acuerdo Final, en tanto frente a éstas ya existen expectativas ciertas de derecho a favor de pueblos indígenas, y en muchos casos ya están bajo su control, uso y ordenamiento y su inclusión al resguardo solo depende de un trámite administrativo no sujeto a gasto público.

Esta intervención deja sentada unos criterios interpretativos que permiten dilucidar los términos de la discusión que tuvo lugar en el marco de la consulta previa y se convierte en un derrotero valioso para evitar una suerte de abusos interpretativos de los que se pudo haber valido el gobierno al asumir una postura plenamente contraria al espíritu de esa discusión como se verá en siguientes apartados.

Finalmente, también a modo de salvaguarda, valga añadir que los pueblos indígenas lograron incorporar en dicha norma que los recursos monetarios del Fondo de tierras no eximían al Estado de su deber misional de establecer los programas, recursos e inversiones necesarias en los planes de desarrollo, como de apropiar los recursos necesarios en las leyes anuales de presupuesto dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, para garantizar el carácter progresivo del acceso a la tierra de las comunidades indígenas, de acuerdo al parágrafo 1 del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017. Con este precepto se entiende que el contenido el AFP constituye una carga adicional estatal a la ya asumida en normas preexistentes al mismo en materia de derechos territoriales y dotación de tierras a población indígena.

1.2 FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL

En cuanto a la **formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural** el AFP contempla la necesidad de adecuar un plan de formalización masiva con participación de las comunidades, con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, lo que implica garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo. El gobierno se comprometió a formalizar 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y de acuerdo al capítulo étnico los territorios indígenas.



De acuerdo al PMI las metas involucradas con la implementación de esta figura son las siguientes:

Tabla 3. Meta trazadora de la formalización masiva y de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral en el PMI

Producto	Meta trazadora	Responsable	Año inicio	Año fin
Hectáreas formalizadas garantizando la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas**	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	2017	2026
Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, adoptados	Gobierno Nacional	2017	2018

Fuente: DNP (2018)

El capítulo étnico por su parte hizo especificidad de los indicadores en la materia de la siguiente manera:

Tabla 4. Metas trazadoras e indicadores en materia de formalización frente a pueblos indígenas

Meta trazadora	Indicador	Fórmula de indicador	Respon-sable	Año inicio	Año fin
A 2027 el 100% de las solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva radicadas a 2017, se han resuelto efectivamente y con actos administrativos expedidos.	Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos.	(Número de solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos efectivamente resueltas y con actos administrativos expedidos / Total de solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas) * 100	ANT	2017	2026
	Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados	(Número de solicitudes de reestructuración y/o clarificación de resguardos de origen colonial y/o republicano efectiva-mente resueltas y con actos administrativos expedidos / Total de solicitudes de reestructuración y/o clarificación de resguardos de origen colonial y/o republicano) * 100	ANT	2017	2026

Meta trazadora	Indicador	Fórmula de indicador	Respon-sable	Año inicio	Año fin
	Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación	(Número de solicitudes de medidas de protección para la delimitación o demarcación de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales efectivamente resueltas y con actos administrativos expedidos / Total de solicitudes de medidas de protección para la delimitación o demarcación de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales) * 100	ANT	2017	2026
	Porcentaje de hectáreas solicitadas a 2017 que han sido formalizadas	Número de hectáreas formalizadas / Número de hectáreas contenidas en las solicitudes	ANT	2017	2026

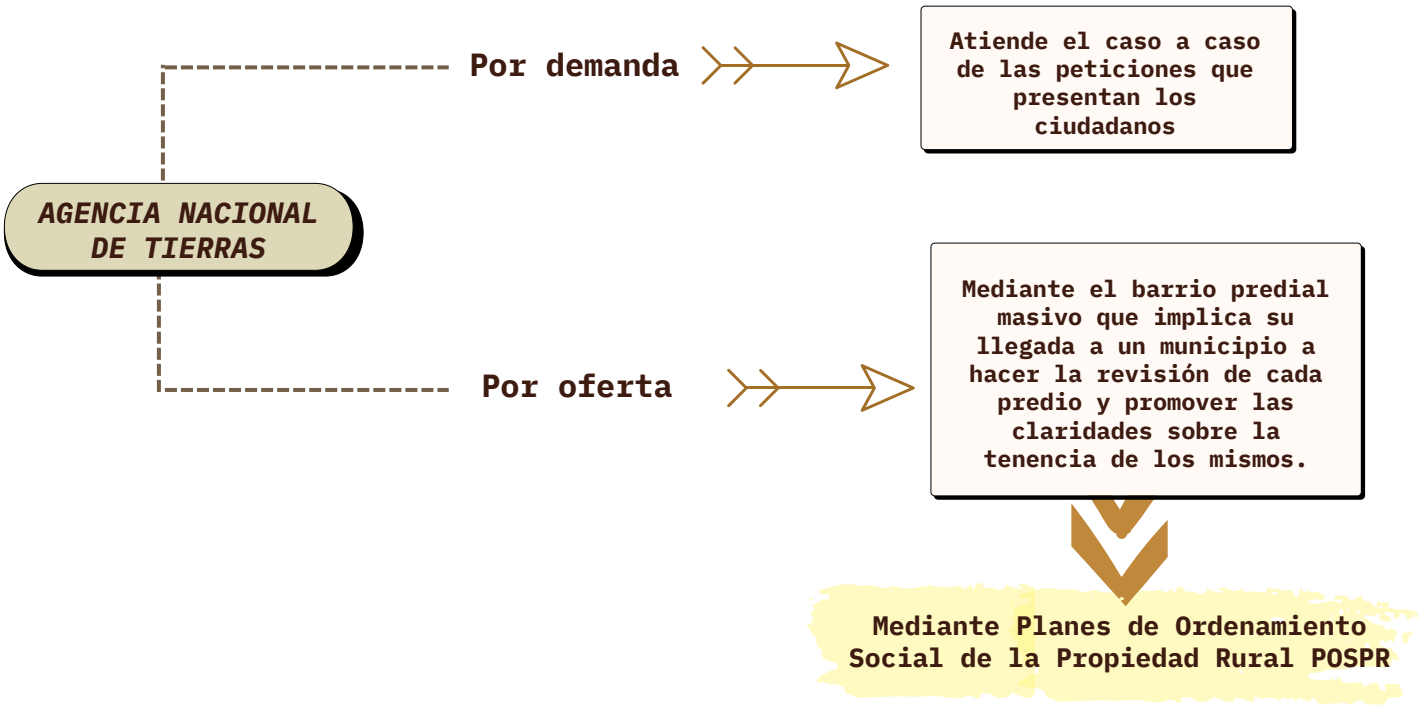
Fuente: DNP (2018, p.p. 173)

Ahora bien, en esta lógica de planeación definida en el PMI que se sintoniza con el Conpes 3932 de 2018 *"Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial",* era esperable que el PNFM se adoptara a más tardar en el año de 2018 junto con los otros quince Planes Nacionales de la RRI.

La expectativa es que este Plan que debía ser construido participativamente con las comunidades rurales, pudiera brindar los lineamientos gruesos para el funcionamiento de una nueva política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la cual pudieran tener operatividad tanto el Fondo de tierras como la formalización masiva en estricto sentido. A pesar de lo anterior, esto no ha ocurrido así y en contraste con una adopción tardía (diciembre de 2021) e inconsulta de dicho Plan, el Decreto ley 902 de 2017 empezó a dinamizar las figuras de acceso a tierras y formalización, sin las claridades nacionales de política como lo contempló el AFP e instrumentos derivados.

De este modo, el Decreto ley 902 de 2017 establece los lineamientos para la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural por medio de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) que se implementarán

por parte de la ANT.[2] Esta nueva metodología de intervención implica toda una transformación en el funcionamiento de la autoridad de tierras en el país, bajo el entendido que se dará prioridad a una intervención por oferta en municipios focalizados, en la perspectiva de posibilitar la regularización de las situaciones de tenencia y uso de la tierra de manera masiva.



Los POSPR fueron pensados en los términos de esa norma bajo los criterios centrales de la participación, el enfoque territorial, el enfoque diferencial y la articulación territorial entre los distintos sectores y entidades (art 43 del decreto ley 902), y la idea es que en el marco de los mismos pueda implementarse el Procedimiento Único que refleja la unificación de varios procedimientos anteriormente concebidos en rutas diferenciadas, en la perspectiva de agilizar la tarea de dirimir los conflictos o incertidumbres jurídicas pendientes para acelerar la formalización y regularización de los derechos de tenencia.

Es preciso aclarar que si bien los pueblos indígenas son concebidos como sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural en esta norma, la cual también dejó establecidas garantías para el ejercicio de su derecho a la participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio en el marco de los POSPR (artículo 42 Decreto ley 902 de 2017), durante la consulta previa al Decreto ley 902 de 2017, quedó consignado que los procedimientos de constitución, ampliación, restructuración, saneamiento se surtirían con arreglo a las normas especiales que los rigen por lo que se trata de asuntos que no serán tratados mediante el Procedimiento único (art. 59 Decreto ley 902 de 2017) como se advirtió anteriormente.

[2] El barrido predial implica un conjunto de actividades para individualizar cada uno de los predios que conforman un municipio a partir de su reconocimiento y el levantamiento predial de sus características físicas y jurídicas.

Se supone que los POSPR operarían en zonas que serían focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los PDET, por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan ZRC.

Adicionalmente, el Decreto ley 902 crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) como un instrumento de planeación y ejecución gradual de la política pública a fin de que el acceso y la formalización de tierras se delante de manera progresiva. Este también tiene como objetivo la identificación de los beneficiarios del Fondo de tierras, razón por la cual también se estableció un módulo étnico del RESO que hace la identificación particular de las comunidades étnicas y que en el caso de las comunidades indígenas implica un criterio de priorización que se distancia de los puntajes establecidos para población campesina, con lo que se busca brindar unas especificidades de priorización coherente con la diversidad cultural y la situación de vulnerabilidad de los pueblos.[3]

Ahora bien, a más de cinco años de la expedición de este decreto ley el cual de algún modo ha dispuesto el inicio de la puesta en marcha de esta política, el MADR publicó en su página web, el 19 de agosto del 2021, el proyecto normativo "*Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5 del Acuerdo Final*", para que, en termino de 15 días calendario, los ciudadanos enviaran observaciones en cumplimiento de lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 270 de 2017. Posteriormente este fue expedido sin agotar consulta previa mediante la Resolución 382 del 20 de diciembre de 2021 del MADR.

Dicho Plan Nacional tiene como objetivo establecer los lineamientos, estrategias y recursos para garantizar el acceso a la tierra, la seguridad jurídica y formalización masiva de la propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento conforme con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, con miras a desconcentrar la propiedad y promover la distribución equitativa de la tierra.

Por lo pronto lo importante es destacar que la política de ordenamiento social de la propiedad rural ha venido teniendo cierto grado de implementación, con un Plan que fue adoptado tardíamente, sin discusión con las comunidades afectadas y a quienes se prioriza la implementación del AFP, y por tanto que pueda responder a los intereses centrales allí establecidos, tal como será expuesto en siguiente apartado.

[3] El artículo 13 del decreto ley 902 de 2017 señala que: "En lo -referente a los pueblos y comunidades indígenas, los criterios de priorización que rigen este módulo serán los que defina la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI, las sentencias judiciales, casos priorizados para procesos de restitución de derechos territoriales y reparación colectiva acorde a lo dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011, Y casos en ruta de protección del Decreto 2333 de 2014, con prevalencia de los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda o sus equivalentes".

1.2 LA RELACIÓN DEL CATASTRO CON LA POLÍTICA DE ACCESO Y FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL CONTEMPLADA EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ

Finalmente está la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural que implica la puesta en marcha de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, y debe concretar la formación y actualización catastral rural en un máximo de 7 años, con el objeto de "propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra" (Gobierno Nacional y FARC-EP; 2016, 18).

Este catastro implicaba, entre otras, la garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que velara por la transparencia de la información bajo el presupuesto que nada de lo acordado pondría en riesgo los derechos adquiridos de las comunidades indígenas entre otras comunidades rurales. De igual modo, el AFP establece que los propósitos de formación y actualización del catastro, como del registro de inmuebles, además de orientarse al mejoramiento sostenible de la información predial, deben apuntar a brindar seguridad jurídica, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.

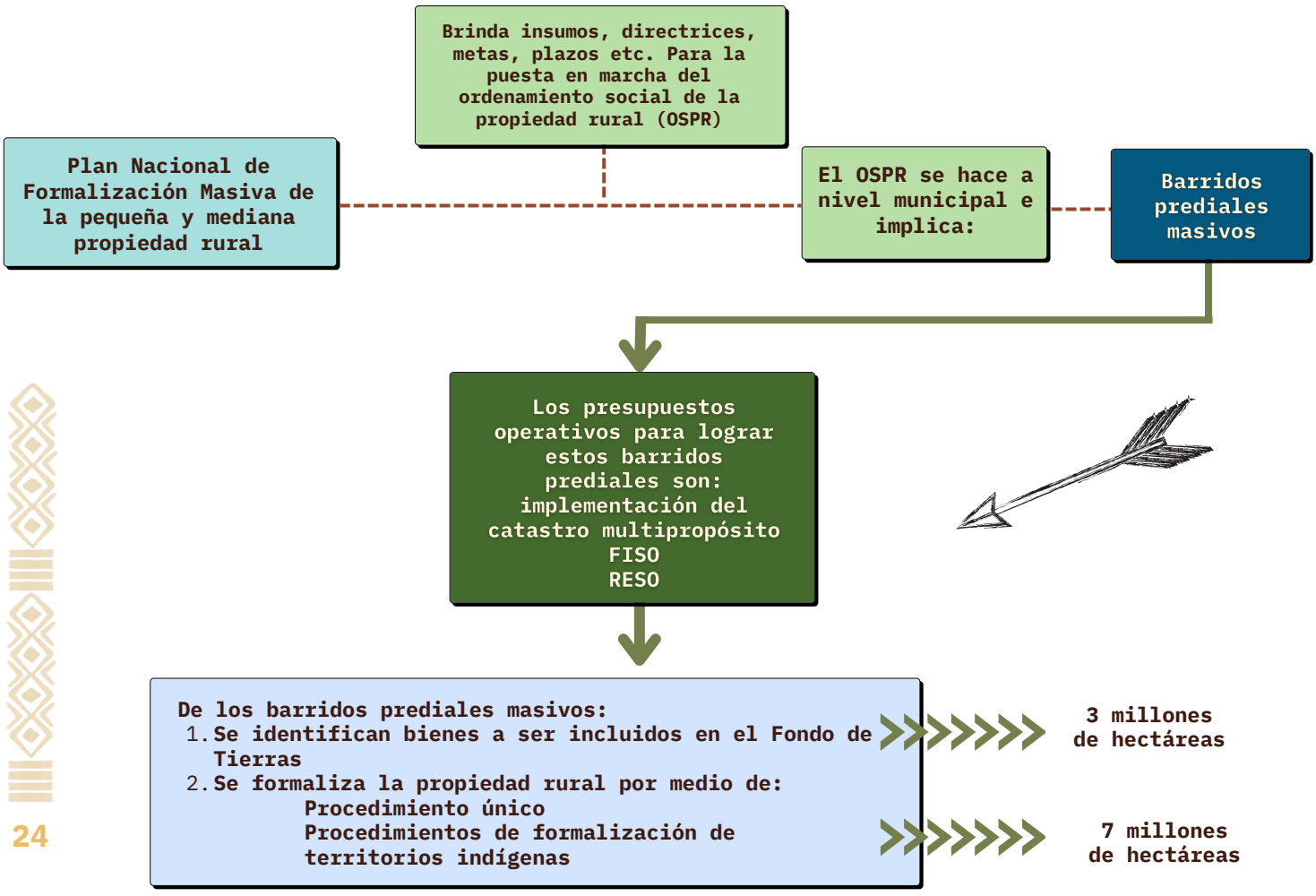
En lo que respecta a la puesta en marcha de la política de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, el artículo 62 del Decreto ley 902 de 2017 estableció que la operación de catastro multipropósito se integrará a la implementación de los POSPR, para lo cual el artículo 80 de la Ley 1955 de 2018 que adopta el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND), otorga a la ANT las facultades de gestor catastral en relación con los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad de acuerdo con los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

La información catastral levantada por la ANT tendrá valor probatorio dentro del Procedimiento Único, y también lo tendrá la información catastral levantada por otra entidad previo al adelantamiento de los POSPR por parte de la ANT al momento de su implementación.

Bajo estas figuras el mapa del "deber ser" de la política de ordenamiento social de la propiedad rural acorde a los términos planteados en el AFP y en el PMI, se esperaba que el PNFM definiera los derroteros por medio de los cuales se lograría la operatividad de esta política, la cual está centrada en barridos prediales masivos municipales, los cuales implican necesariamente levantamiento de información catastral, así como de claridades sobre los sujetos de ordenamiento y ordene de beneficio lo cual es posible

Bajo la aplicación de estos instrumentos lo esperable era que el barrido predial masivo posibilite, tanto la identificación de bienes para el fondo de tierras, así como operativice la formalización de la propiedad rural en estricto sentido lo que para el general de la población rural tiene lugar mediante el Procedimiento Único y que en el caso de los pueblos indígenas se realiza mediante el trámite de sus propios procedimientos de formalización para la constitución, el saneamiento, la ampliación de resguardos, protección de territorios ancestrales entre otros.

Síntesis Ordenamiento social de la propiedad rural



En el siguiente apartado se presentará cómo este esquema del “deber ser” ha tenido real aterrizaje en lo que corresponde a los pueblos indígenas y sus territorios.

2.

La presencia formal de los pueblos indígenas en el ordenamiento social de la propiedad rural

Bajo los cimientos planteados con respecto a la política sobre la cual hace referencia este informe, el presente capítulo pretende plantear algunos elementos de evaluación sobre la trayectoria que ha tenido la implementación en correspondencia con los postulados del AFP. Esta evaluación se hace a la luz de las discusiones que han tenido lugar sobre el asunto en el marco de las sesiones de la CNTI, donde la delegación indígena ha buscado contar con la información e incidir en la discusión en torno a la implementación del AFP en materia de acceso a tierras y formalización desde el año 2018.

De este modo, la discusión sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en conjunto con el acceso al Fondo de tierras por parte de los pueblos indígenas y los correspondientes instrumentos de RESO y FISO se ha planteado al menos en cinco sesiones de la CNTI desde ese año.[4] En todas ellas se han dejado planteamientos de los delegados de los pueblos indígenas en cuanto a la necesidad de comprender los avances administrativos y burocráticos en la estructuración del Fondo de tierras, como de la implementación de los POSPR y desde ahí también se ha planteado la necesidad y derecho de los pueblos indígenas de participar en la definición de estas políticas.

Ha sido también una insistencia permanente desde 2018 que se haga una exposición clara y detallada sobre la distinción de los recursos destinados a la implementación del AFP a los que ya venían siendo asignados a la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, en la medida en que, como ha sido un planteamiento reiterado por parte de la delegación indígena, la ausencia de recursos diferentes para la implementación del AFP, desdibuja sus pretensiones y finalmente termina borrando las expectativas creadas con los postulados allí planteados, en tanto ha quedado claro que se seguirá haciendo lo mismo con los mismos recursos.

Ahora bien, para una mayor claridad de la exposición, la presentación de este apartado se estructurará en torno a tres tesis que producto del trabajo de investigación de la CNTI ha sido posible ir consolidando a lo largo de los cerca de seis años que ya tiene la firma del AFP, las cuales serán debidamente retroalimentadas por los acuerdos celebrados en el marco de las sesiones de la CNTI.

[4] Ver acta Sesión V de junio 29 de 2018, acta Sesión VI del 21 de diciembre de 2018, Acta Sesión V del 6 de noviembre de 2018, acta Sesión VI del 18 de diciembre de 2019; acta Sesión V del 18 de septiembre de 2021.

2.1. LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL AVANZA SIN UN ENFOQUE ÉTNICO Y SIN PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Acorde al seguimiento que viene realizando la STI - CNTI, se ha advertido una ausencia de enfoque diferencial étnico que es de especial repercusión frente a los pueblos indígenas en la medida de la especial protección constitucional de que gozan en el ejercicio de sus derechos a la tierra, al territorio y a sus recursos como conexión que justifica su existencia misma de acuerdo a como pretende mostrarse a continuación. Lo anterior se identifica a la luz de al menos tres escenarios: a) por un lado, dado el muy limitado escenario de intervención que han tenido los pueblos indígenas en la formulación de los POSPR en curso; b) en segundo lugar, en la medida en que los mínimos instrumentos para posibilitar el que los pueblos indígenas puedan ser tratados como sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural no han sido adoptados; y c) la adopción inconsulta del PNFM. A continuación, se procede a exponer cada uno de estos escenarios.

a. Los pueblos indígenas no están siendo considerados sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural

Durante la sesión VI de la CNTI del 21 de diciembre de 2018 la asesora de Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT, señaló que la Resolución 740 de 2017 de la ANT "Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones" establece las pautas específicas de participación en la construcción de los POSPR, y en cuya ruta metodológica se incluye un enfoque diferencial étnico a partir de tres etapas: formulación, implementación y mantenimiento y evaluación. Estas disposiciones estaban contenidas en los artículos 10, 11, 12, 13, 14,15, 16 y 19.

Sin embargo, para ese momento en donde ya había tenido lugar el avance de algunos pilotos de barrido predial masivo, en especial el del primer municipio con el que se dio inicio a este piloto que fue el de Ovejas (Sucre), ya se advertía sobre los retos pendientes en los avances de la implementación de estas figuras: 1) avanzar en la consolidación, conjuntamente con la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT de un documento que establezca la ruta de metodológica para participación de comunidades indígenas en la fase de implementación de los POSPR, tarea en la cual también se habían solicitado lineamientos técnicos a la Dirección de asuntos étnicos del Ministerio del Interior; 2) Potencializar a través de instancias propias de los pueblos indígenas y comunidades étnicas la participación en las diferentes fases de los POSPR; 3) Avanzar en la consolidación de los lineamientos y estrategia de manejo de conflictos interculturales, en el marco de los POSPR.

En informe remitido sobre el asunto que fuera producto del acuerdo celebrado al respecto con ANT, en esta sesión se indicó que:

> Los apartes de la normativa citada (sumado a otros artículos donde se aborda el tema étnico para el OSPR), establecen claramente la relevancia de la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las diferentes fases de los POSPR, la necesidad de identificar los territorios colectivos de uso, posesión, ocupación y/o propiedad de los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras de los municipios focalizados, con el fin de prevenir posibles afectaciones y conflictos (o el escalamiento de los mismos), garantizar el reconocimiento y protección de sus derechos sobre la tierra y el territorio, así como el respeto a su autonomía y gobierno propio.[5]

Para ese momento en el que la ANT tenía 41 municipios focalizados para realización de las diferentes fases de los POSPR, y de los cuales 12 contaban con POSPR formulado, se hacía referencia al registro de participación de 104 indígenas sin que se precisara en calidad de qué rol ello se hacía, y si a nombre de su pueblo y con respecto a qué total de participación.

Al respecto en dicha sesión los secretarios técnicos indígenas de la CNTI y de la MPC, así como el delegado encargado de la Organización Nacional indígena de Colombia (ONIC), dejaron constancia sobre la necesidad de que la ruta de participación de los pueblos indígenas ante los POSPR, debía ser concertada en el marco de una sesión ampliada de las MPC y CNTI, acorde a los componentes expresados por la Corte Constitucional que contemplan el derecho a la consulta previa (acta de sesión VI del 21 de diciembre de 2018, pág. 24).

Producto de lo anterior, durante esta sesión se celebró el siguiente acuerdo hasta ahora incumplido por parte del gobierno nacional:

> La CNTI acuerda llevar una sesión ampliada entre esta y la MPC la discusión y definición de una ruta metodológica relativa a la garantía y protección de los derechos territoriales, de autonomía, participación y consulta previa de los pueblos indígenas en el marco de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad (POSPR) sobre sus territorios y/o pretensiones territoriales.

Aunado a la ausencia de estos escenarios de concertación acordados, como ha llamado la atención la CGR (2020), la Resolución 12096 del 16 de agosto de 2019 de la ANT dispuso la derogatoria de los artículos 10, 11, 12, 13, 14,15, 16 y 19 de la Resolución 740 de 2017, con lo cual se trasgredieron los únicos criterios de participación y enfoque diferencial que se habían contemplado para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR como lo indica el Decreto Ley 902 de 2017, razón por la cual este organismo levantó un hallazgo ante el riesgo que genera no brindar mínimas garantías de participación que permitan consolidar un enfoque diferencial en el marco de la implementación de los POSPR.

[5] Informe del 21 de diciembre de 2018 como cumplimiento al Acuerdo 18060201 de la sesión VI de la CNTI del 21 de diciembre de 2018.

Ahora bien, frente a las solicitudes de información presentadas a la ANT [6] esta ha indicado que se vienen adoptando medidas con el fin de asegurar el respeto y la protección de los derechos territoriales étnicos en el marco de la formulación e implementación de los POSPR, como las siguientes: 1) en fase de alistamiento se hace cotejo de información secundaria y primaria sobre resguardos y solicitudes de formalización y protección de territorios indígenas; 2) se prevé suspensión del barrido predial masivo en municipios donde se evidencian altas restricciones asociadas a determinantes étnicas, o se identifiquen pretensiones territoriales étnicas insatisfechas, soportadas en relaciones de ancestralidad que cubran la totalidad o la mayor parte del área del municipio a intervenir; 3) la definición de los mecanismos de participación de la población indígena y los demás actores rurales en la fase de implementación, evaluación y mantenimiento de los POSPR; 4) la revalidación en la fase de implementación de los POSPR de la existencia o no de pretensiones étnicas o del asentamiento de estas en el municipio intervenido.

En sus respuestas a las solicitudes de información presentadas por la CNTI y en sus exposiciones en el marco de las sesiones, la ANT también ha hecho referencia a la Guía operativa para la participación en los POSPR (ANT, 2020) en donde se establecen, para cada una de las etapas de su construcción, las orientaciones, actividades y productos relacionados con la vinculación de la comunidad al proceso la cual además incluye los enfoques diferenciales. Sobre este documento se destaca la mención de las siguientes medidas de enfoque diferencial étnico.

- Identificación de la presencia de comunidades étnicas en el municipio independientemente de si cuentan o no con territorios titulados.
- Revisión de solicitudes territoriales y su estado.
- Reconocimiento de autoridades propias estén o no registradas y convocatoria a organizaciones regionales si las autoridades tradicionales así lo solicitan.
- Respeto a los espacios de toma de decisión de cada comunidad
- Hacer uso del lenguaje incluyente y apropiado, de ser necesario contar con traductor.
- En el trabajo de campo se garantizan espacios con las organizaciones e instancias representativas de los pueblos del nivel nacional que permitan la construcción, actualización y seguimiento de las rutas, protocolos, lineamientos técnicos e instrumentos que se adelanten en el territorio.
- Durante los procesos se deben utilizar calendarios ecológicos y productivos de las comunidades, adecuarse a principios culturales y adecuar la alimentación a la dieta de la comunidad.
- Recolección de la información con representantes de comunidades indígenas.

Según la ANT,[7] dicha guía sostiene la necesidad de levantar actas de acuerdos de los espacios de socialización con las autoridades étnicas, de los espacios de construcción del mapa de actores donde se refleje presencia étnica.

[6] Respuesta a derecho de petición del 19 de diciembre de 2019 oficio 20195001285451 firmado por Juan Camilo Cabezas González, Director de Asuntos Étnicos (E); Respuesta a derecho de petición mayo de 2021 oficio 20215000525601 de Juan Camilo Cabezas González, Director de Asuntos Étnicos; respuesta a derecho de petición del 27 de agosto de 2021.

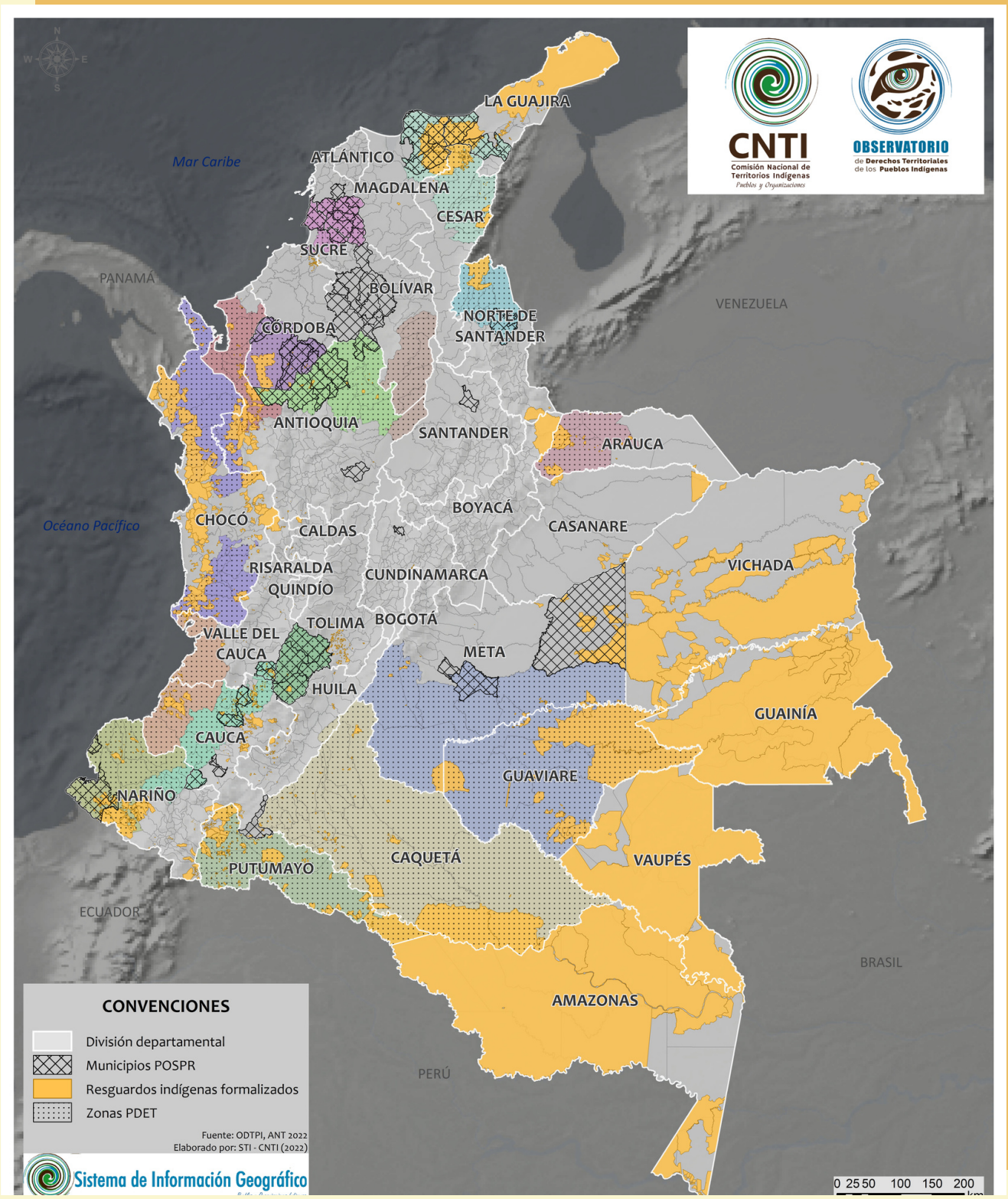
[7] Respuesta a derecho de petición del 19 de diciembre de 2019 oficio 20195001285451 firmado por Juan Camilo Cabezas González, director de Asuntos Étnicos (E).

Sin embargo, ni a las actas ni a este anexo ha sido posible tener acceso al momento de elaboración de este informe; contrario a lo anterior, durante la IV sesión de 2021 de la CNTI la ANT sostuvo que no cuenta con actas de las sesiones de trabajo comunitario y que solo hace levantamiento de listados de asistencia.

En una respuesta posterior a un requerimiento planteado por la CNTI, previo a la sesión IV de 2021 que tuvo lugar en septiembre, la ANT señaló que hasta la fecha no se había avanzado en el desarrollo del componente de visita predial en territorios colectivos de los pueblos y comunidades indígenas en ningún municipio, sin embargo, aportó un listado de 49 municipios focalizados para el desarrollo de los POSPR a julio de 2021 y frente a los que indicó pueblos identificados y los territorios constituidos.

[7] Respuesta a derecho de petición del 27 de agosto de 2021.

Mapa 1. Municipios con POSPR formulado con respecto a zonas PDET



Hasta agosto de 2022 se han priorizado 59 municipios para el adelantamiento de los POSPR. De allí se destaca que aunque es uno de los principales criterios indicados en el AFP, no necesariamente todos los municipios elegidos hacen parte de subregiones PDET, con lo cual se advierte una disimilitud en los criterios definidos para la puesta en marcha de los POSPR.

Tabla 5. Municipios priorizados para el desarrollo de POSPR por estado de avance

Estado del POSPR	Cantidad	Municipios
Formulado e implementado	56	Bolívar (11): Achí, Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, Magangué, Mahates, María La baja, San Jacinto, San Jacinto del Cauca, San Juan Nepomuceno, Zambrano. Sucre (9): Caimito, Guaranda, Majagual, Ovejas, San Antonio de Palmito, San Benito Abad, San Marcos, San Onofre, Sucre. Cauca (7): Almaguer, Cajibío, Mercaderes, Morales, Piamonte, Piendamó-Tunia, Sucre. Antioquia (6): Cáceres, Ituango, Nechí, San Carlos, Tarazá, Valdivia. Córdoba (5): Ayapel, Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Ure, Valencia. Tolima (4): Ataco, Chaparral, Planadas, Rio Blanco, Magdalena (3):Aracataca, Ciénaga, Santa Marta. La Guajira (3): Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Meta (3): Fuentedeoro, Puerto Gaitán, Puerto Lleras. Valle del Cauca (2): Florida, Pradera, Santander (1):Lebrija, Nariño (1): San Andrés de Tumaco. Cundinamarca (1): Topaipí.
En formulación	3	Santander de Quilichao, Sardinata, Puerto Rico
En implementación	16	Aracataca, Ataco, Cáceres, Ciénaga, Fuentedeoro, Guaranda, Pradera, Puerto Lleras, San Jacinto, Córdoba, EL Guamo, Fonseca, Ovejas, Río Blanco, San Juan del Cesar, Valencia.
Concluida etapa “operativo de campo” de la implementación del POSPR y se adelantan gestiones del procedimiento único.	7	Bolivar: Córdoba, El Guamo La Guajira: Fonseca, San Juan del Cesar Sucre: Ovejas Tolima: Río Blanco Córdoba: Valencia

Fuente: elaboración propia a partir de ANT (agosto 3, 2022)

La CNTI revisó cada uno de los textos de los 56 POSPR actualmente formulados en donde se identificó, por un lado, el nivel de indagación que se hizo o no por la presencia indígena y su relación de tenencia con el territorio ya fuera a título de propiedad, uso o posesión: y por otro lado, se revisó si hubo participación indígena y sus características.[9]

De esta revisión fue posible advertir que en 13 de los 56 POSPR no se identifica presencia indígena[10].

[9] Si bien esta revisión de manera general se circunscribe solamente al texto de los POSPR esta intentó retroalimentarse con la percepción de algunos liderazgos y se complementó con algunas entrevistas que pudieran verificar y ampliar el análisis. De otro lado, no fue posible ahondar en textos de los POSPR implementados dado que no se cuenta con los textos producto de este ejercicio.

[10] Se hizo una indagación con liderazgos cercanos para confirmar la presencia indígena o no en estos municipios y producto de esta indagación que no cuenta con plena corroboración en campo, se pudo establecer que si bien es posible que en estos municipios se identifique la presencia individual de algunas personas de origen indígena o que se autoreconocen como indígenas, se trata justamente de una permanencia en los municipios a título individual y escasa, más no colectiva.

De los 42 POSPR en donde si se identifica presencia indígena se encontró lo siguiente: 1) 10 de los planes cuentan con diagnósticos territoriales robustos en relación con los territorios constituidos en favor de pueblos indígenas así como se indaga y profundiza por aspiraciones territoriales; además de ello, se da cuenta de la participación de pueblos indígenas en los ejercicios de cartografía o en otros escenarios de diálogo específicos con algunos pueblos y comunidades indígenas. 2) Se identifica que 12 de los POSPR pueden contar con un diagnóstico medianamente amplio en relación con la presencia indígena y sus características en cuanto a propiedad, uso o posesión de territorios pero no se da cuenta de una efectiva participación; o viceversa, en la medida en que se habla de espacios de participación aparentemente nutridos pero esto no se ve reflejado en el diagnóstico territorial; 3) en 20 de los POSPR hay un diagnóstico sobre la presencia indígena y de su relación de tenencia con el territorio muy limitada como tampoco se especifica si hubo participación indígena o si se menciona se encuentra que esta es muy limitada.

Tabla 6. Síntesis analítica pueblos indígenas en POSPR

Valoración de los POSPR formulados	Cantidad	POSPR
Planes de municipios que no cuentan con presencia indígena	13	Caimito (Sucre); Sucre y Mercaderes (Cauca); Topaipí (Cundinamarca); Valdivia, Nechí y San Carlos (Antioquia); Córdoba, El Guamo, Magangué, San Jacinto (Bolívar); Fuentedeoro (Meta); Lebrija (Santander).
Planes en formulación	2	Santander de Quilichao (Cauca), Sardinata (Norte Santander).
Planes en los que se advierte un diagnóstico y participación indígena	10	Almaguer, Piamonte y Piendamó-Tunia (Cauca); Florida y Pradera (Valle del Cauca); Fonseca (La Guajira); San Antonio de Palmito (Sucre); Planadas (Tolima); San Juan del Cesar (La Guajira); San Andrés de Tumaco (Nariño).
Planes en los que se advierte algún grado de diagnóstico pero limitada participación indígena	12	Ataco (Tolima); Aracataca, Ciénaga, Santa Marta (Magdalena); San Jerónimo Ayapel, Montelíbano y Puerto Libertador (Córdoba); Cajibío (Cauca); Dibulla (La Guajira); El Carmen de Bolívar, Mahates y Zambrano (Bolívar).
Planes en los que se identifican debilidades en cuanto al diagnóstico y participación de pueblos indígenas	20	Achí, María la baja, San Jacinto del Cauca, San Juan Nepomunceno (Bolívar); Cáceres, Ituango, Tarazá (Antioquia); Chaparral, Río Blanco (Tolima); Guaranada, Majagual, Ovejas, San Benito Abad, San Marcos, San Onofre, Sucre (Sucre); Puerto Gaitán, Puerto Lleras (Meta); San José de Ure y Valencia (Córdoba).

De la revisión realizada se puede advertir que el modo de recopilación y recaudo de la información, así como el marco conceptual en la formulación de los POSPR, no son unánimes y esto se ve reflejado, por un lado, en la medida en que en algunos de ellos se hace un esfuerzo importante por indagar en información sobre la presencia indígena o étnica en el municipio, mientras que en otros se limitan a la información que obtienen de primer momento o por medio de una sola fuente y sin mayor trabajo de indagación a profundidad.

Por otro lado, no se evidencia uniformidad en el tratamiento que se le da a los pueblos indígenas en los POSPR dado que, en algunos planes formulados los pueblos indígenas son considerados sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural, a pesar que para ellos no aplique el procedimiento único al que hace referencia el Decreto Ley 902 de 2017, mientras que en otros planes los pueblos indígenas no son considerados sujetos de ordenamiento. Este último punto pone de presente una incoherencia institucional pronunciada frente a la puesta en marcha de esta figura con respecto a los pueblos indígenas y sus territorios.

Lo anterior puede tener importante explicación en la medida en que la formulación y posterior implementación de varios de estos planes fue delegada mediante la figura de "socio estratégico" a entidades como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Instituto de Desarrollo de Antioquia (IDEA) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) entre otros, situación que podría llevar a revelar falencias por parte de la ANT en la impartición de directrices claras en cuanto al tratamiento de la presencia indígena en algunos de los planes o en la ausencia de criterios para una revisión estandarizada de los productos entregados por cada una de estas organizaciones a la entidad.

En sintonía como lo anterior, también fue posible advertir que la no necesaria correspondencia entre quien realiza la formulación del plan con quien finalmente lo implementa, ha significado en muchos casos un reproceso ante la existencia de vacíos de información que deben ser atendidos en la fase de implementación lo cual aúna elementos críticos en relación con el manejo de la subcontratación para el desarrollo de esta política (comunicación personal funcionario socio operador, 2022; Equipo de empalme sector agricultura, 2022).

De igual modo y seguramente a raíz de estos ejercicios de subcontratación también ha llevado a que en algunos de los POSPR se deje como recomendación la verificación de procesos o trámites a cargo de la ANT con respecto a determinados asuntos, cuando se supone que justamente unos de los objetivos de estos planes es que su formulación ofrezca la mayor claridad posible sobre el territorio, en especial, si la información requerida se encuentra en manos de la entidad estatal responsable de esta función. En general, los planteamientos sobre los asuntos territoriales étnicos y la promoción de escenarios de diálogo con los pueblos indígenas son enunciados en la mayoría de los casos como necesidades a ser solventadas al momento de la implementación, con apoyo de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, con quien los diagnósticos y acercamientos para la formulación de los POSPR podrían ser de entrada más robustos y garantizar mayor certeza o pautas de planeación en la fase de formulación.

Ahora bien, en la mayoría de los casos los POSPR no ofrecen detalles sobre los modos de participación que tuvieron o no los pueblos indígenas en la formulación del

del mismo, en contados casos se hará referencia a uno que otro espacio de encuentro en los que no resulta claro quiénes asisten, en calidad de qué rol en la comunidad, con qué alcances etc., información a partir de la cual podría ser verificable el grado de vinculatoriedad e incidencia que tuvo dicha participación en la formulación del respectivo plan.

También fue posible advertir que en la mayoría de los POSPR se conforman con la identificación de los territorios constituidos en resguardo o los que están en solicitud de formalización, pero no se indaga por las aspiraciones territoriales de los pueblos indígenas que hacen presencia en el municipio. Esto plantea un riesgo inmenso en cuanto a la salvaguarda de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y permite advertir uno de los hallazgos más importantes de este informe y es que, la política de ordenamiento social de la propiedad está teniendo lugar sin los pueblos indígenas y sus territorialidades.

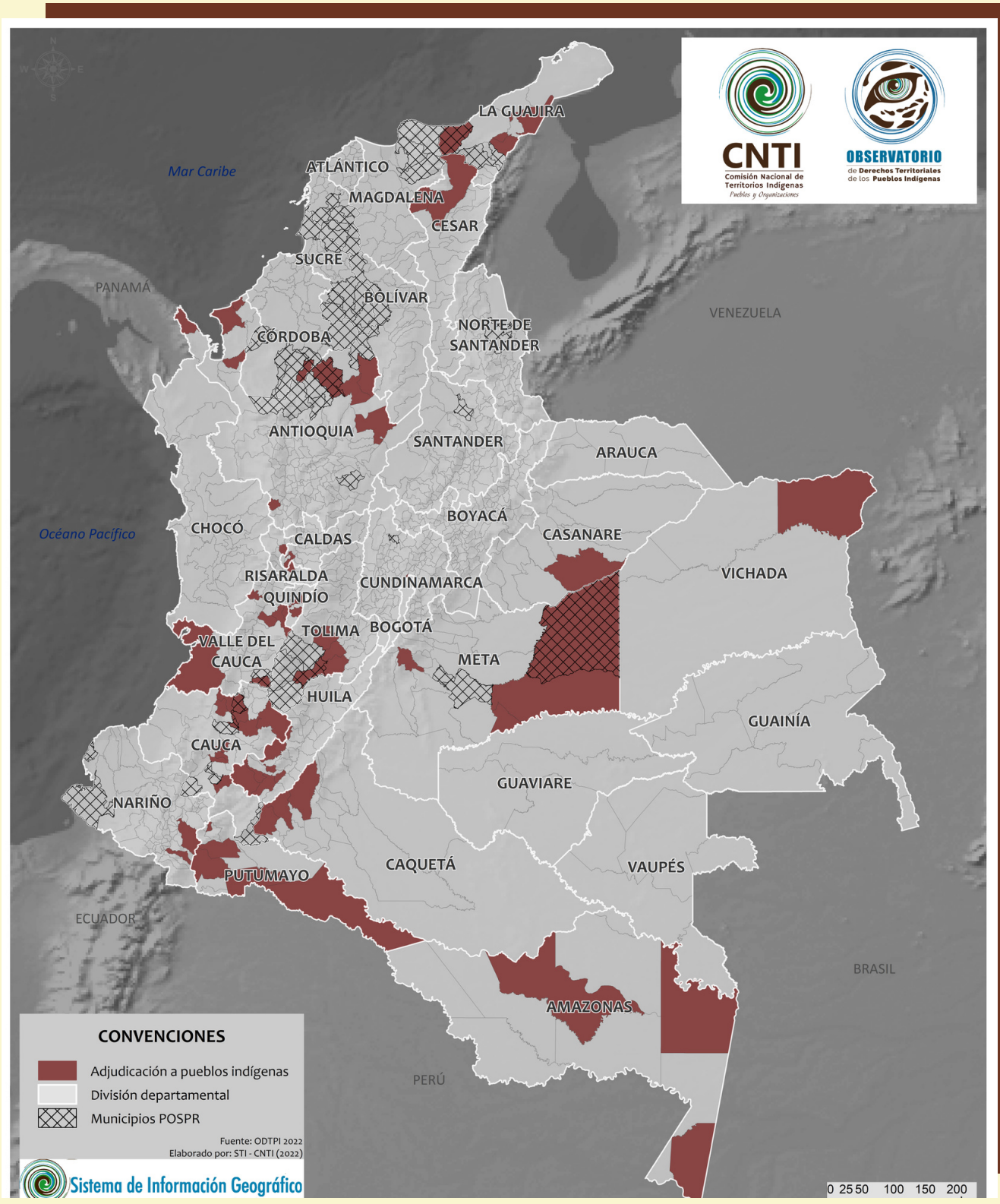
En efecto, una de las conclusiones generales a las que se puede llegar es que, dada la tardanza en el proceso de consulta previa del catastro con los pueblos indígenas, la directriz del Estado ha sido: “identificar los territorios indígenas para no intervenirlos hasta que no se surta la consulta”, esto en lo concreto se traduce en que una no verificación detallada de las aspiraciones territoriales indígenas como una participación reducida de su parte pueda estar llevando a barridos prediales masivos que excluyen la verificación de derechos territoriales indígenas y que prioriza su eventual asignación a terceros. Esto implica que los pueblos indígenas en la práctica no estén siendo considerados sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural a pesar de que la ley así lo contemple. Esto fue corroborado por el equipo de empalme del nuevo gobierno (2022).

El muy tardío inicio de la consulta previa del catastro multipropósito ha significado un avance en el ordenamiento social de la propiedad con el correspondiente riesgo frente a derechos territoriales de los pueblos indígenas con respecto a territorios que siendo de su uso o posesión tradicional no han sido reconocidos formalmente. Esta circunstancia puede a su vez, ser detonadora de nuevos conflictos territoriales. De igual modo fue percibido por el equipo de empalme del nuevo gobierno (2022).

Finalmente sobre este punto, el informe de empalme del nuevo gobierno llama la atención que las directrices jurídicas de la ANT a los operadores en materia jurídica han sido cambiantes y que se han llegado a aplicar normativas como la Circular 005 de 2018 que actualmente se encuentra suspendida por parte del Consejo de Estado, con lo que se podría estar formalizando baldíos de manera indebida, circunstancia que es de pleno interés de los pueblos indígenas (Equipo de empalme sector agricultura, 2022).

Por otro lado, como lo corrobora el mapa 2 que sigue a continuación, ha sido evidente hasta el momento de una desatención a fondo de los casos de formalización de territorios de pueblos indígenas en los POSPR, en la medida en que no se advierte coincidencia de los bienes adjudicados vía fondo de tierras con los municipios focalizados para estos planes, tal como debería ocurrir en mérito de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

Mapa 2. Municipios con POSPR formulados o en formulación y municipios donde se han adjudicado predios del Fondo de tierras a pueblos indígenas



Fuente: Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas STI-CNTI, a partir de la información de regiones PDET de la ART.

Ahora bien, una problematización mucho más gruesa de la implementación de estos planes permite identificar la falta de apropiación del quehacer estatal de la implementación de un enfoque territorial en estricto sentido como era la aspiración contenida en el AFP. Esto puede advertirse en la medida en que el inicio laimplementación de una política de ordenamiento social de la propiedad avanzó sin los presupuestos para que todos los que hacen presencia en el territorio puedan ser partícipes como ya fue narrado; pero además, el barrido masivo siendo exclusiva y limitadamente predial, está dejando por fuera una abstracción analítica de comprensión territorial que pueda abordar conflictos territoriales más de fondo.

Esto también ocurre en la medida en que las unidades territoriales que se identifican para hacer los recorridos prediales en cada POSPR formulado parecen responder más a criterios físicos, geográficos o de cercanía, más no se identifica un criterio social donde pueda ahondarse en una intervención que también responda a como sus habitantes entienden, conciben y perciben el territorio y en donde además está notoriamente excluida la visión indígena; o a un criterio ambiental en donde son los ecosistemas y la necesidad de resolver los conflictos alrededor de ellos contribuyan a definir el modo de intervención estatal. Sobre el particular, el informe del equipo de empalme del sector agropecuario del nuevo gobierno recomienda transformar la focalización en aras de considerar variables económicas, étnicas, ambientales, de conflictos en el uso y tenencia de la tierra y de ordenamiento territorial (Equipo de empalme del sector agropecuario, 2022).

Por otra parte, se advierte una dilución del enfoque territorial cuando, siendo los productos de la implementación de los POSPR el conjunto de los expedientes prediales, estos son tramitados al interior de la ANT no como territorio, si no por trámites en cada una de las dependencias, lo que en la práctica ha llevado a que se cierren procesos cuando se consideran algunas variables del caso en una dependencia y se excluyen otras (comunicación personal funcionario socio operador, 2022). Esto también se advierte en la medida en una falta de coordinación entre dependencias para tener claridad sobre el modo de proceder en determinados asuntos en campo, en este caso, sobre el modo de proceder frente a la presencia indígena (comunicación personal funcionario socio operador, 2022).

Esta situación también fue identificada de algún modo por el equipo de empalme al sector por parte del nuevo gobierno cuando destaca que los POSPR está conllevando es a una carrera por la formalización de micro y minifundios más no por el impulso de procesos que puedan resolver conflictos por la tierra de fondo:

> El levantamiento de información está excluyendo los territorios étnicos y no se tiene en cuenta que en determinadas zonas hay predios con procesos agrarios en curso, hecho que aumenta la cantidad de re-procesos al interior de la ANT, deja de lado los casos de mayor acumulación de la propiedad y alienta la reproducción de nuevos conflictos territoriales. (equipo de empalme sector agropecuario, 2022).

En general, la CNTI advierte un riesgo sobre el tratamiento que se está dando a los pueblos indígenas y con ello a las pautas para la materialización del significado que tiene el ordenamiento social de la propiedad rural en tanto que, estos y sus territorios están siendo excluidos o intervenidos sin su participación, circunstancia que deja en vilo la concreción real de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra en el área rural en el país, y en especial, la emergencia, reproducción y sostenimiento de los conflictos por la tierra en pleno escenario de posacuerdo.

> *No han sido adoptados los instrumentos mínimos que permitan involucrar a los pueblos indígenas de manera real en los POSPR, con lo cual se demuestra la marginación real de los pueblos indígenas en la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.*

A cerca de seis años de la firma del AFP no han sido concertados, ni el módulo étnico del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), ni el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento de comunidades indígenas (FISO- CI) que es el que posibilita el ingreso al RESO, como tampoco los mecanismos de resolución de conflictos en el marco de la implementación de los POSPR a los que hace referencia el artículo 55 del Decreto ley 902 de 2017.

En acta de sesión VI del 21 de diciembre de 2018 donde se solicitó informe del cumplimiento de las medidas de acceso a tierras establecidas en el AFP para pueblos indígenas, las organizaciones llamaron la atención sobre la inexistencia de un esfuerzo estatal adicional al que ya tiene establecido como función misional, se dejó claro que la CNTI no ha participado en la formulación de los criterios de priorización que contempla el módulo étnico del RESO y se solicitó ser parte activa de la construcción del mismo. Producto de esta sesión se radicó el formulario FISO para ser discutido en sesión siguiente.

A pesar de lo anterior, de las vicisitudes que tuvieron lugar con ocasión de la pandemia derivada del SARS COVID19 en el año 2020 entre otras, y a pesar de la actualización de las mesas técnicas que iniciaron trabajo de discusión en 2019 a las que se dio continuidad durante el primer semestre del año 2021 y comienzos del segundo semestre del mismo año, lo cierto es que durante la Sesión V de la CNTI en donde se discutió como tema central la implementación de las medidas de acceso a tierras y formalización de la propiedad del AFP y se dejó, entre otras, la siguiente constancia:

> Los Organizaciones Indígenas dejan constancia que con la implementación del Punto 1 de la Reforma Rural Integral en materia de acceso a tierras y ordenamiento social de la propiedad rural del Acuerdo Final de Paz, no se ha dado una garantía y protección progresiva de los derechos territoriales, por el contrario, se han generado mayores obstáculos para acceder a los derechos incluido la expedición de medidas y actuaciones administrativas de carácter regresivo, así como una profundización en la violación de sus derechos humanos.

> No ha habido inversión adicional ni diferenciada para los programas de acceso y formalización como tampoco un reporte público y transparente a los respectivos indicadores del Plan Marco de Implementación. Así mismo, a 5 años de la implementación del Acuerdo Final no se cuenta con un FISO de comunidades indígenas, no hay un módulo étnico del RESO, hay un borrador de PNFMPR que no ha sido consultado y que está sustentado en gran parte en otra política pública inconsulta como es la de catastro multipropósito. De igual modo, se ha configurado una violación a la salvaguarda consignada por los pueblos indígenas en el artículo 22 del Decreto Ley 902 de 2017 en la respectiva consulta previa a esta norma, en la medida en que los predios que ya estaban en el haber de los pueblos indígenas al momento de la firma del Acuerdo Final de Paz están siendo presentados como parte de la implementación del mismo en materia de acceso a tierras.

> De este modo, los indicadores y metas de la paz han sido instrumentalizados para simular la implementación de la RRI.[11]

Dado todo lo anterior, es preciso advertir que la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural se ve expuesta a la siguiente contradicción frente a pueblos indígenas, la cual fue puesta de manifiesto en dicha Sesión de la CNTI: los pueblos indígenas son sujetos de ordenamiento social de la propiedad para algunos funcionarios, mientras que para otros no lo son, y ello en clara contravía con el Decreto Ley 902 de 2017. El punto es que, en los casos en los que la ANT reconoce que los pueblos indígenas son sujetos de ordenamiento, no saben explicar de qué modo, dado que ante la ausencia del FISO y del RESO étnico, lo cierto es que estos aun no pueden hacerse parte de los procesos a que da lugar el barrido predial, independientemente de que para pueblos indígenas no aplique el procedimiento único al que hace referencia dicho decreto.

Ahora bien, la contradicción se profundiza en la medida en que en todo caso los POSPR implican sin lugar a dudas el levantamiento de información predial catastral, levantamiento que debe hacerse en todo el territorio a intervenir, y que por lo tanto implica territorio de ocupación y uso tradicional de pueblos indígenas, así excluyan territorio de resguardo. Valga decir que en tanto que las rutas para proceder con la consulta previa a la política de catastro fueron incumplidas en dos oportunidades, por lo que ese proceso apenas reanudó su curso durante el año 2022, esta no debería ser implementada en territorios indígenas, no es claro entonces que los pueblos no cuenten con los mínimos instrumentos para ser considerados y tratados específicamente como sujetos de ordenamiento social de la propiedad mientras que, contradictoriamente, los avances del barrido predial si están implicando intervenciones estatales en territorios de uso ancestral y tradicional que podrían afectar sus intereses.

[11] Acta de acuerdos Sesión IV CNTI septiembre 15 al 17 de 2021.

> Pero eso crea un problema (…) y es el siguiente: porque ustedes dicen: los pueblos indígenas mediante oferta, no hay FISO, no hay RESO y no vamos a discutir hoy aquí, dos levantan la información primaria secundaria de presencia, ausencia de pueblos indígenas si hay solicitudes o no y continúan el trámite mediante procedimiento único con los demás sectores en el marco del POSPR, la tercera fase por procedimiento entonces si avanza el tema de la inscripción en el RESO como se van analizar a los pueblos indígenas, porque los otros sectores avanzan porque es decir para sectores campesinos y indígenas sobre un mismo RESO como se crean esa salvaguarda en la implementación del POSPR porque ustedes continúan avanzando en la tercera fase con los otros sectores y dicen con pueblos indígenas no se puede avanzar por procedimiento único y porque el artículo 59 ha sido muy claro. Efectivamente como hacen la salvaguarda si en un mismo, por ejemplo si los mismos pueblos indígenas tienen un área pretendida en solicitud y ahí hay otro sector campesino que lo están solicitando para el tema de ser incluido, como solucionar este conflicto, que resuelven en ese caso.[12]

Este espiral de contradicciones llevó a que en sesión IV de la CNTI de 2021 las organizaciones hicieran un pronunciamiento en el que ponen de presente su abstención a la continuidad en las discusiones para la consolidación del FISO en tanto su exclusión como actores protagónicos en el diseño del PNFM así como del conjunto de instrumentos de las medidas de acceso y ordenamiento social de la propiedad rural (CNTI, 22 de septiembre de 2021).

Valga añadir que los mecanismos de resolución de conflictos a los que hace referencia el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, los cuales aportarían de manera determinante en la operación de los POSPR, tampoco han sido concertados. Estos intentaron ser discutidos en la primera sesión de la CNTI del año 2021 a partir de otros antecedentes donde los delegados indígenas posicionaron este debate, sin embargo la discusión se ha venido diluyendo derivado del énfasis que ha puesto la ANT a su equipo de Diálogo Social y a los métodos que como entidad ya han venido construyendo de diagnóstico y resolución de conflictos, pero en los cuales no se ha involucrado hasta el momento la participación de las organizaciones sociales rurales, y en especial la de los pueblos indígenas, tal como lo indica el respectivo artículo del decreto ley, y con el fin de generar verdaderos escenarios de discusión, posicionamiento, diálogo y aporte a salidas de conflictividad en el escenarios rural con sus directos involucrados

De acuerdo a lo anterior, en acta de la IV Sesión de la CNTI de 2021 figura el siguiente desacuerdo, en la medida en que el gobierno nacional se abstuvo de firmarlo como tampoco quiso ahondar en la discusión de fondo planteada frente a la política de ordenamiento social de la propiedad rural y el acceso a tierras:

[12] Acta N. 3 sesión IV CNTI de 2021, 17 de septiembre. Pág. 22.

> El Gobierno Nacional deberá convocar a una mesa ampliada MPC-CNTI donde se definirá el alcance, la metodología y los tiempos con el fin de concertar la ruta de trabajo en desarrollo del artículo 55 del Decreto 902 del 2017. En la próxima sesión de la CNTI se informarán los avances de esta gestión[13]

En suma, no puede haber otra conclusión que la actual exclusión de los pueblos indígenas de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, pues los mínimos instrumentos que garantizan a estos ser considerados materialmente como sujetos de ordenamiento social de la propiedad, no han sido adoptados.

c. Adopción inconsulta del Plan Nacional de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural

Según el PMI, el PNFM, debió haber sido adoptado en 2018. El proyecto de Plan fue publicado para comentarios ciudadanos por parte del MADR en su página web, el 19 de agosto del 2021, para que, en termino de 15 días calendario, los ciudadanos enviaran observaciones en cumplimiento de lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 270 de 2017. Sin embargo, el Plan fue finalmente adoptado mediante Resolución 260 de 2021 sin surtir consulta previa, concertación o si quiera socialización con los pueblos indígenas. Sobre el Plan finalmente adoptado se identifican algunos elementos de preocupación en relación con el ejercicio de los derechos territoriales por parte de los pueblos indígenas.

En *primer lugar*, el PNFM se presenta como la consolidación final de la implementación de un conjunto de figuras que ya han sido consultadas como el Decreto Ley 893 de 2017 relacionado con los PDET, las normas sobre catastro que quedaron en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) que fue consultado pero no propiamente en ese tema, el Decreto Ley 902 de 2017 entre otras, sin embargo, como se identifica a continuación, del contenido del Plan, emergen varias inquietudes en relación con las garantías a los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco del ordenamiento social de la propiedad rural, que implican nuevos elementos a los consignados en dichas normas y por lo tanto su definición no debió haberse considerado agotada en la consulta de dichas normas.

En *segundo luga*r, del proyecto normativo se identifican al menos las siguientes razones que permiten afirmar la existencia de **afectaciones directas** en la medida en que se contemplan acciones, objetivos o estrategias en relación *específica con* los pueblos indígenas que por ello implicaban un ejercicio de consulta previa que no fue surtido: i) se contempló como uno de sus antecedentes la dificultad de atención y resolución a las solicitudes de legalización de territorios étnicos; ii) el objetivo general del proyecto menciona e involucra directamente a las comunidades étnicas como sujetos de ordenamiento; iii) se incluye como objetivo específico del

[13] Acta IV Sesión CNTI septiembre 16 a 18 de 2021. Pág. 1

proyecto de plan el de “mejorar la atención a solicitudes de legalización de comunidades étnicas” sin embargo lo planteado como estrategia es plenamente enunciativo y muy limitado para el nivel de rezago de las solicitudes de formalización de los pueblos indígenas; iv) se posibilita la apertura de folios de matrícula inmobiliaria a bienes baldíos, de conformidad con el Decreto 1858 de 2015 a pesar de la colisión normativa que han posicionado los pueblos indígenas de la implementación de esta norma con respecto al Decreto 2333 de 2014 en la medida de la tensión existente entre la consideración como baldíos de los territorios de uso ancestral y tradicional.

Así mismo se identifican otras razones que permiten afirmar la existencia de otro tipo de **afectaciones** que tienen un impacto general para la población rural y en ese marco un impacto específico en relación con los pueblos indígenas, situación que nuevamente daría lugar al agotamiento de la consulta previa. Dentro de estas afectaciones se destacan: i) el hecho de que este Plan se conciba como habilitante o impulsor de la implementación de acciones de los demás Planes Nacionales. Este PNFM junto con el plan de zonificación son la médula estructural de la planificación nacional de la RRI por lo que no se trata de cualquier instrumento y dado el traslape territorial de los pueblos indígenas con zonas de conservación, el protagonismo de estos planes frente al resto de la RRI debe ser concertado con los pueblos indígenas (MADR, 2021; p.p. 9) (ver esquema 1); ii) se establecen unos criterios de focalización a partir de lo indicado por el MADR y en las zonas de intervención focalizadas por el Catastro Multipropósito; sin embargo no es claro que estos consideren grado de informalidad de la tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas en su condición de sujetos de especial protección constitucional; iii) se asume que para la implementación de la política la ANT viene generando una articulación con el catastro multipropósito como generador de la información base para ordenar la propiedad, sin embargo, la política pública de catastro después de dos largos escenarios de concertación fallidos para definir los términos de la consulta previa solo logró inicio desde comienzos de 2022 sin que hasta el momento de la publicación de este informe se vean resultados concretos derivados de la ausencia de agotamiento del trabajo de campo y de la celebración de acuerdos finales; iv) hay una reinterpretación de las metas contempladas en el PMI para el fondo de tierras y la formalización que son determinantes a la hora de contabilizar los baldíos y por tanto los territorios ancestrales que se suman al reporte de implementación de las figuras; v) se identifican diversas fuentes del fondo de tierras pero no los bienes que ingresan al mismo solo para efectos de la administración salvaguarda consignada vía consulta previa al Decreto Ley 902 de 2017 por parte de los pueblos indígenas en el art. 22 y que es crucial para salvaguardar del ingreso a la contabilización de las metas del fondo, los bienes que los indígenas tenían en su haber antes de la firma del AFP como fue señalado en apartado anterior; vi) se establece un porcentajes de 100% de cumplimiento en cuanto a la constitución, ampliación, saneamiento y protección ancestral, así como la asignación del 52% del presupuesto para atención a comunidades étnicas sin conocer los criterios y alcances de dichas determinaciones.

Esquema 1. Cadena de valor del desarrollo rural y los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral

Fuente: MADR (p.p.,9)

En *tercer lugar,* según el proyecto, las metas del PNFM "tienen como finalidad aportar a la consolidación de la paz, en concordancia con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" (MADR, 2021; p.p. 9), poniéndose con ello en juego la jerarquía constitucional del AFP, en la medida en que como lo ha señalado la Corte Constitucional (sentencia de tutela, 11 de octubre 2017), el mismo debe ser política de Estado durante los tres periodos de gobierno de su vigencia, por lo que no se trata entonces de que el mismo quede subordinado a políticas del gobierno de turno que a estas alturas, por cambio de gobierno perdieron toda vigencia, si no que por el contrario, debe ser implementado más allá de ellas, no debiendo ser su contenido y redacción sometido a la armonización con políticas de gobierno, en tanto este trasciende en términos temporales y de vinculatoriedad, por encima de ellas.

En Sesión IV de la CNTI los delegados problematizaron a fondo la marginación en la discusión del PNFM y, además, la reticencia del gobierno para hacer una presentación o al menos socializar su contenido en dicho espacio:

(…) a nosotros nos preocupa por que este es como el plan rector para nosotros, le vamos hablar de FISO de RESO étnico, los planes que se tienen y es lo que vamos a discutir después, es decir, si nosotros no analizamos a profundidad ese plan , entonces todo lo demás bajo qué piso lo estamos discutiendo. Nos van a decir que es el 902 el marco general pero nos interesa saber ¿por qué el ministerio de agricultura pública y va a expedir eso sin la participación de los pueblos indígenas?, eso es lo que nos interesa entender primero. (…) aquí es un tema de garantía a la participación y es lo que dice Jairo del art 6to donde estamos hablando de la participación real y efectiva, entonces vamos como abriendo esa pregunta para continuar con el diálogo (Camilo Niño- secretario técnico indígena).[14]

Solo mira es que estamos hasta excluidos en los comentarios, por que lo digo , por que nosotros no presentamos comentarios es decir no reposa un solo comentario de parte de esta instancia frente a esa propuesta, por que el tema aquí es de fondo, es decir si no discutimos eso cómo vamos a discutir FISO, cómo vamos a discutir RESO y FISO, yo pregunto eso, por que este es un tema donde el mismoacuerdo de paz lo decía, lo manifestabalo dice en los considerandos y esque se adecuara un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas pertinentes garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones el plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos; habla específicamente de género, de mujeres, dice que se debe construir con las comunidades y organizaciones, y a pesar que se han expedido más planes no estamos dando una recomendación estamos exigiendo es un derecho, viceministro no es que acojo una recomendación, es un derecho que estamos los pueblo indígenas a la construcción a que se tengan en cuenta en el marco de la expedición de ese plan. Entonces uno no quiere irse a los extremos y es que, efectivamente, si no se tiene en cuenta la participación de los pueblos indígenas pues ya hay otras instancias que se deben recurrir, entonces en este momento nosotros no tenemos participación, estamos excluidos por que no tenemos ni un solo comentario sobre ese plan nacional, no está, porque sentíamos que el espacio donde se iba a debatir era el espacio de la comisión deterritorios, estamos dispuestos a construirlo, alimentarlo a retroalimentarlo , creo lo más sano viceministro es crear una ruta de trabajo conjunto y si quieren evitar otro tipo de discusión , podemos crear otra ruta de trabajo y sacar este proceso adelante y ganan ustedes ante el país y a nivel mundial, que si quieren avanzar en implementación de los acuerdos de paz y por otra parte están garantizando la participación en la construcción de las comunidades, de lo contrario queremos superar esos obstáculos entonces si queremos viceministro ese compromiso por parte de la institucionalidad, ustedes como responsables de esa política mientras lo piensa lo analizan viceministro voy a darle la palabra a la procuraduría. Omaira, adelante)[15].

[14] Acta N. 3 sesión IV CNTI de 2021, 17 de septiembre. Pág. 11
[15] Acta N. 3 sesión IV CNTI de 2021, 17 de septiembre. Pág. 15

Visto lo anterior, los pueblos indígenas solicitaron al gobierno nacional la presentación del proyecto normativo del PNFM en el marco de la CNTI durante la sesión IV de 2021, sin embargo, esta solicitud figura como desacuerdo dado que el gobierno nacional no se comprometió al cumplimiento:

> El Gobierno Nacional garantizará el derecho a la participación efectiva de los Pueblos y Organizaciones indígenas en la construcción del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural por lo que deberá surtir consulta previa. No se expedirá el plan hasta que ello ocurra. Los insumos deben ser enviados mínimo 15 días antes de los espacios de discusión[16].

De acuerdo con lo anterior, los pueblos indígenas dejaron en dicha sesión la siguiente constancia:

> Los Pueblos Indígenas exigen el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT específicamente el artículo 6 literal A según el cual, el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR) debe ser sometido a consulta previa ya que afecta directamente los derechos territoriales de los pueblos indígenas.
>
> Se deja constancia en que una eventual socialización del PNFMPR por parte del Gobierno Nacional no puede ser asumida como garantía del derecho a la consulta previa.
>
> Así mismo, los Pueblos Indígenas dieron la oportunidad, tuvieron y siguen teniendo la voluntad de construir conjuntamente y retroalimentar el PNFMPR como estipula el Acuerdo Final de Paz pero el gobierno nacional no accedió, y se niega a respetar el derecho a la participación efectiva de los Pueblos Indígenas. Si el gobierno nacional expide, sin la participación efectiva de los pueblos indígenas el PNFMPR, se configurará una violación a la consulta previa y al Acuerdo Final de Paz.
>
> No se acoge la propuesta del Viceministro de Desarrollo rural de socializar del PNFMPR sin que haya participación efectiva de los pueblos indígenas porque no se aceptarán imposiciones unilaterales.
>
> De la misma manera, se entiende que Gobierno Nacional no tiene voluntad política para garantizar su derecho a la participación efectiva en el diseño, construcción e implementación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural[17].

En suma, se advierte la adopción inconsulta de uno de uno de los Planes más relevantes de la RRI por su concepción como Plan dinamizador, adopción que, siendo tardía, acoge elementos que afectan a los pueblos indígenas y además adopta planteamientos que no necesariamente ser articulan con los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural en curso.

[16] Acta IV Sesión CNTI septiembre 16 a 18 de 2021. Pág. 1
[17] Acta IV Sesión CNTI septiembre 16 a 18 de 2021. Pág. 2

2.2. SE SIMULA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN FAVOR DE PUEBLOS INDÍGENAS CUANDO EN REALIDAD NO SE HAN ASUMIDO CARGAS PRESUPUESTALES NI BUROCRÁTICAS ADICIONALES POR PARTE DEL ESTADO

Por un lado, es preciso destacar que los datos aportados en materia de implementación de las figuras de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural no permiten advertir una distinción del cumplimiento de las funciones misionales del Estado en relación con la dotación de tierras a pueblos indígenas con respecto a las de acceso a tierras y formalización contempladas en el AFP. Se trata de los mismos recursos y de los mismos casos ya en curso, y previos a la firma del Acuerdo.

Al respecto, en Sesión IV de la CNTI la ANT, en cabeza del jefe de la oficina de planeación manifestó lo siguiente:

> (…) Sobre la inquietud me permito aclarar que tenemos en el presupuesto 4 trazadores presupuestales con los que se etiquetan los recursos divididos a diferentes (inaudible). Tenemos el trazador denominado "construcción de paz", que para los pueblos indígenas, la gran mayoría de los recursos, es decir, todos los productos que hacen parte del plan de inversión, van el trazador construcción de paz porque el resultado de esos productos le apuntan a las metas establecidas en el Acuerdo Final de Paz. Está el producto "iniciativas comunitarias" que no tiene un indicador establecido en el Plan Marco de Implementación, por eso no están enmarcados como construcción de paz. Es decir, la totalidad de los recursos a excepción de las iniciativas comunitarias, están enmarcados como construcción de paz porque los resultados apuntan al Plan Marco de Implementación para paz [18].

Frente a esta argumentación, los delegados indígenas hicieron varios planteamientos en términos de las implicaciones que esta realidad tiene frente a las expectativas construidas producto de la firma del AFP:

> No tiene sentido, seguir metiendo FISO y RESO ahí, eso quita toda la voluntad, pero no tiene sentido seguir realizando este documento, para qué vamos a hacer un RESO étnico con modelo de oferta que es paz [19].

> En donde se diferencian los presupuestos diferenciales, ¿no existen? (…) si no hay recurso y van a tender todo por paz, no tiene sentido seguir discutiendo FISO y RESO y el gobierno sigue implementando las normas, nosotros no podemos ser parte de una instrumentalización de una política que no está dando resultados diferenciales, yo me pregunto qué diferente que ha implementado la entidad donde los procesos sean más ágiles. Eso no existe (Camilo Niño Izquierdo - secretario técnico indígena) [20].

[18] Acta N. 3 sesión IV CNTI de 2021, 17 de septiembre. Pág. 50.
[19] Acta N. 3 sesión IV CNTI de 2021, 17 de septiembre. Pág. 50.
[20] Acta N. 3 sesión IV CNTI de 2021, 17 de septiembre. Pág. 80.

Por su parte, la CGR ha indicado que, pese al carácter estructural del ordenamiento social en la RRI, para 2020, este Pilar solo representó el 8 % de la ejecución del Punto 1 a partir de los dos proyectos de inversión de legalización de tierras para comunidades étnicas, con los que ha contado la entidad tradicionalmente. Añade que, si bien estos recursos se encuentran marcados para posconflicto, no es claro el carácter diferencial de su destinación de la oferta ordinaria de la entidad (CGR, 2021, p.p. 216).

Con lo anterior queda claro que no ha existido en relación con los pueblos indígenas un recurso adicional para impulsar el acceso y formalización de tierras contemplada en el AFP, por lo que, lo que está contenido allí termina siendo la replicación de las funciones misionales del Estado en relación con la dotación de tierras a comunidades indígenas e implica el cumplimiento de las mismas sin un esfuerzo mínimo adicional para que el AFP verdaderamente significara al menos un mínimo adicional a lo que ya estaba obligado el Estado previo a su firma, en la medida en que, como ha sido mencionado, el estándar internacional y del bloque constitucional de derechos ya protege a las tierras y territorios indígenas por la conexión existente entre su uso, goce y disfrute y su existencia misma como pueblos, deber de protección al que el Estado ya se encuentra obligado con o sin AFP. (Cepdipo, 2020).

2.3. EL GOBIERNO ESTÁ REPORTANDO COMO AVANCE DEL FONDO DE TIERRAS EN FAVOR DE PUEBLOS INDÍGENAS, LA FORMALIZACIÓN DE PREDIOS QUE ÉSTOS TENÍAN EN SU HABER PREVIO A LA FIRMA DEL ACUERDO Y FRENTE A LOS CUALES LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEJARON UNA SALVAGUARDA

En el marco de la consulta previa del Decreto Ley 902 de 2017 durante el periodo *fast track*[21], los pueblos indígenas lograron la salvaguarda del artículo 22 en la que dejan por fuera de la contabilidad de las 3 millones de hectáreas de la meta del fondo las tierras, todas aquellas que ya estaban en su posesión material o sobre las que había un avance relevante en los respectivo procesos de formalización, indicándose por ello en este artículo que dichos bienes hacen parte del fondo de tierras “solo para efectos de la administración”. En absoluta contravía del respeto a la consulta previa y a esta salvaguarda jurídica, la ANT ha venido haciendo una interpretación contraria a la pretensión de este artículo en la medida en que está contabilizando en la meta del fondo de tierras las tierras adjudicadas a pueblos indígenas de procesos que venían en curso previo a la firma del Acuerdo y sobre las que ya los pueblos indígenas tenían posesión material; es decir, las tierras salvaguardadas por el artículo 22 del decreto ley 902 para no ser contabilizadas en la meta del Fondo de tierras.

[21] Ver nota de pie de página No. 1

No en vano la CGR (2021, p.p. 215) ha indicado que frente al indicador respectivo contemplado en el PMI:

> A 2029, los pueblos étnicos han accedido equitativamente al goce efectivo de sus derechos territoriales en el marco del fondo de tierras en términos del goce y uso del territorio y sus necesidades, mediante la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de resguardos, territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el acceso a tierras con pertinencia cultural para el pueblo Rrom.

Se carece de transparencia y publicidad en el reporte de los datos, dado que no se encuentra aprobada la ficha técnica en Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) luego de cuatro años de la expedición del PMI.

Ahora bien, al respecto y, en primer lugar, valga señalar que la CNTI tuvo acceso a un listado de bienes adjudicados mediante el Fondo de tierras a pueblos indígenas en 2021 y otro en julio de 2022. Una primera inconsistencia que se advierte en el contraste de esta información es que, en el segundo listado, el que corresponde a un tiempo más reciente, se excluyeron 6 resguardos que involucraban 37 predios que a su vez sumaban 993,3295 hectáreas. Desde el análisis que se realizó la CNTI se identificó que en efecto se trata de hectáreas que no debieron haberse incluido en este listado, por un lado porque, de estas, 774,4359ha correspondían a bienes que habían sido adquiridos por las comunidades previamente, razón por la cual la ANT no incurrió en esfuerzos presupuestales para la compra o adjudicación de bienes fiscales. Los bienes restantes, por su parte se trata de bienes fiscales que habían sido adquiridos y sobre los que se había hecho entrega material a las comunidades previa la firma del AFP por lo que al cumplirse el numeral 1 del Decreto Ley 902 de 2017 razón por la cual no debieron haberse contabilizado en la meta del Fondo de tierras según el PMI.

Al excluir estos bienes, la base de datos entregado por la ANT en julio de 2022 involucra 94 resguardos indígenas que fueron constituidos o ampliados mediante la misma cantidad de actos administrativos por medio de al menos 357 predios que suman 487.131,5646 ha, de las cuales 475.076,9925 ha (es decir el 98% de los bienes adjudicados) corresponde a bienes baldíos, mientras que 12.054,5721 ha (es decir, el 2% de los bienes adjudicados) corresponden a bienes fiscales.

Sin embargo, para la STI-CNTI no todos los bienes que se encuentran en dicho listado deben sumarse a la meta del fondo por dos razones. Por un lado, porque varios de los bienes incluidos en este listado cumplen con los requisitos del artículo 22 del Decreto ley 902 de 2017 por lo que solo entraron al Fondo de tierras para efectos de su administración y no para ser contabilizados en la meta de los 3 millones de hectáreas. De otro lado, porque tal como fue detalladamente expuesto en la intervención que realizaron tres de las cinco organizaciones indígenas del nivel nacional frente al control automático de constitucionalidad de dicho decreto y

como lo ha sostenido la Corte Constitucional en profusa jurisprudencia nacional e internacional, los bienes de uso y posesión ancestral son derechos adquiridos y su reconocimiento formal por parte del Estado no implica el que estos estuvieran en cuestión antes de ello razón por la cual no deben tampoco ser contabilizados en la meta del Fondo de tierras.

Al respecto es valioso destacar la sentencia del caso comunidad indígena sawhoyamaxa vs Paraguay destaca como los pueblos indígenas que pierden involuntariamente tierras que posteriormente disfrutan terceros tienen derecho a recuperarlas o a obtener compensación; también destaca que la posesión no es requisito para la recuperación de las tierras de uso, goce y disfrute de pueblos indígenas; subraya que la posesión tradicional de la comunidad sobre su territorio tiene efectos equivalentes a los de un título de dominio (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, marzo 29 de 2006).

Tabla 7. Síntesis analítica adjudicaciones Fondo de Tierras a pueblos indígenas

	Resguardos involucrados	Ha bienes baldíos	Ha bienes fiscales	Total	% del total adjudicado a indígenas
Bienes que deben ser contabilizados dentro de la meta del FT	30	21.638,8176	2.535,9761	24.174,7937	5%
Bienes que no deben ser contabilizados dentro de la meta del FT por cumplir con los requisitos del artículo 22 del Decreto ley 902 de 2017.	42	174.768,2765	6.364,6673	181.132,9438	37%
Bienes que no deben ser contabilizados dentro de la meta del FT por corresponder a territorios de uso ancestral y tradicional sobre los que ya operaban derechos adquiridos antes de la firma del AFP.	20	278.161,3512	165,4651	278.326,8263	57%
Bienes sobre los que no se cuenta con la suficiente claridad	4	508,5472	2.988,4636	3.497,0108	1%
Total	96 [22]	475.076,99	12.054,57	487.131,56	100%

Fuente: elaboración propia a partir de ANT (2022)

Sin embargo, producto de la revisión realizada por la CNTI en contraste con los predios salvaguardados en el artículo 22 del Decreto Ley 902 de 2017, solo 5% de los adjudicados pueden ser contabilizados dentro de la meta de cumplimiento del Fondo de tierras mientras que el 94% debieron haberse considerado en el Fondo solo para efectos de administración.

[22] Esta suma añade dos más en la medida en que en dos resguardos hay predios que debieron haberse incluido en el Fondo de tierra y otros no por lo que se contabilizó en dos de las variables de la tabla.

Estas cifras no alcanzan a ser necesariamente absolutas por los vacíos de información que se encuentran en algunos de los actos administrativos estudiados, lo cual puede implicar errores de interpretación. De igual manera es posible que las mismas puedan ampliarse en consideración a varios debates que emergen frente a posibles interpretaciones al artículo 22 del Decreto Ley 902 bajo un criterio de favorabilidad a los pueblos indígenas; por ejemplo, una de las salvaguardas del artículo 22 indica que se considera un bien para efectos de la administración del fondo más no para su contabilización en la meta su cumplimiento los “territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación”.

En relación con lo anterior, para efectos del análisis se consideraron las últimas versiones y actualizaciones de los estudios socio económicos que suelen remontarse a un tiempo muy cercano a pesar de que muchas de ellas tuvieron lugar hace muchos años e incluso décadas, en aras de intentar objetividad en el análisis. Sin embargo, en la medida en que la mayoría de las actualizaciones a los estudios socioeconómicos tienen lugar con ocasión del propio retardo en la atención del respectivo por parte del Estado, lo más garantista y constitucionalmente adecuado sería considerar la primera versión consolidada de cada estudio y no la última en tanto que toda actualización es atribuible a negligencia por parte del Estado.

Por otra parte, hay un debate con mucha más fuerza de fondo que tiene que ver con la valoración del tipo de posesión ejercida por los pueblos indígenas frente a sus territorios y de ahí la pertinencia de los bienes que son contabilizados como cumplimiento de la meta frente a pueblos indígenas. Lo anterior, dado que, si se entiende que el fondo de tierras posibilita el acceso a tierras, dentro de este solo deberían contabilizarse las tierras que por diversas razones no tenían una ocupación ancestral o esta había sido interrumpida por diversas circunstancias o por el paso de los años razón por la cual ya no se encontraban en el haber de los pueblos indígenas en cuyo caso, la compra o destinación por parte de la ANT configurarían un acceso a tierras. Frente a todos los demás bienes en principio debía entenderse que se contabilizan en la meta de formalización de las 7 millones de hectáreas en tanto que lo que se busca es reconocer formalmente lo que ya se tenía para garantizar seguridad jurídica.

Este debate que no es menor en el caso de pueblos indígenas resulta de absoluta trascendencia de cara a la adopción del PNFM razones que reafirman la importancia de su consulta y concertación para que este pueda ser adoptado.

Ahora bien, llama la atención la adjudicación de bienes del Fondo de Tierras a pueblos indígenas cuando aún no se cuenta ni con un FISO, ni con el RESO, como tampoco se han concertado los criterios de priorización que rigen el módulo étnico del RESO en la CNTI como lo indica el artículo 13 del decreto ley 902, lo que

implica que ha sido la ANT la que haya decidido hacer las respectivas adjudicaciones saltándose un paso en la concertación para el establecimiento de prioridades con los pueblos indígenas.

Como puede advertirse el manejo que se ha dado a las cifras del Fondo de tierras configura una violación a los acuerdos de consulta previa del Decreto Ley 902 de 2017 con lo cual se perjudica tanto a pueblos indígenas como a las demás comunidades rurales en tanto ven reducidas sus posibilidades de adjudicación vía Fondo de Tierras a costa de la formalización de derechos territoriales indígenas que ya se tenían de antemano.

Sesión IV CNTI de 2021

Puerto Gaitán, resguardo Wacoyo, 2022

CONCLUSIONES

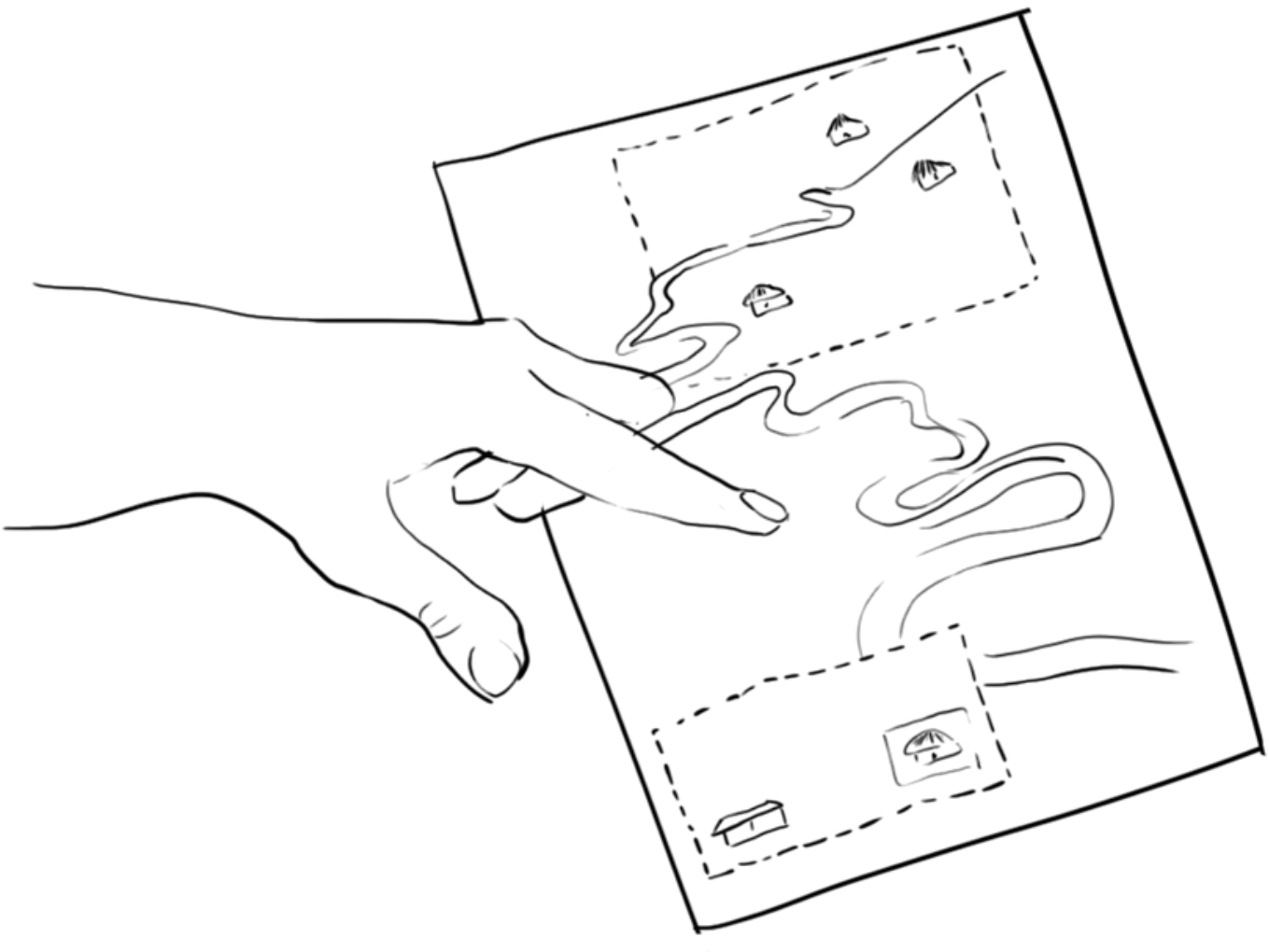
A la fragmentación y desarticulación en la implementación de la Reforma Rural que se pretendía integral según el punto 1 del AFP, se suma el agravante de la absoluta contradicción en el tratamiento y atención de los pueblos indígenas como uno de sus sujetos prioritarios. Si bien se ha advertido una absoluta desconexión en las actividades presentadas por el gobierno en relación con la implementación de este punto, en el caso de los pueblos indígenas esto resulta realmente notorio. Para el caso específico del primer componente del punto 1 ya desarticulado de los demás, los pueblos indígenas, a pesar de ser sujetos de ordenamiento social de la propiedad no cuentan con los mínimos instrumentos para ser atendidos de este modo, como tampoco han contado con los escenarios de participación idóneos para ser involucrados en el ordenamiento social de la propiedad. En contradicción con ello, el ordenamiento social de la propiedad si está implicando, por un lado, el levantamiento de información predial catastral a pesar que esta está aún en consulta previa con los pueblos indígenas; y por el otro, se espera que los POSPR impliquen decisiones prediales a la luz del procedimiento único cuando no son plenamente claros los territorios indígenas afectados. Lo anterior tiene profundos riesgos frente a la salvaguarda de territorios indígenas de uso ancestral y tradicional principalmente.

Uno de los principales derechos violados y puestos en riesgo frente al primer componente de la RRI en relación con el acceso a tierras y el ordenamiento social ha sido el derecho a la participación real y efectiva. El gobierno anterior pretendió promover discusiones de concertación de instrumentos de funcionamiento de la política sin ofrecer las claridades gruesas de sus directrices nacionales y sin ofrecer la transparencia en el debate en relación con los alcances que tienen cada uno de estos instrumentos con respecto al uso y seguridad jurídica del territorio. El resultado de lo anterior es la reticencia del gobierno anterior, de consultar o si quiera concertar el PNFM y su retardo en la adopción de los mecanismos de resolución de conflictos a los que hace referencia el art.55 del Decreto Ley 902 de 2017, en cambio su interés de avanzar en la concertación desarticulada, fragmentada y puntual de un instrumento como el FISO sin ofrecer claridades sobre su relación y articulación con el RESO entre otras.

Una circunstancia que profundiza lo anterior tiene que ver con la tergiversación en la interpretación de las normas referidas al Fondo de tierras frente a pueblos indígenas, hecho que está llevando a su vez, a tergiversar las cifras de cumplimiento de esta figura dado que la contabilización de hectáreas que no deben serlo dentro de la meta del fondo de tierras frente a pueblos indígenas implica inflar

de manera incorrecta el reporte general de cumplimiento, lo cual, además de perjudicar a los pueblos indígenas está perjudicando a las demás comunidades rurales.

El nuevo gobierno debe hacer una revisión minuciosa de los bienes adjudicados en aras de depurar los que realmente deben ser contabilizados dentro de la meta de cumplimiento del fondo de tierras y cuáles no, en aras de la transparencia y garantía de derechos adquiridos tanto como pueblos indígenas como por las demás comunidades rurales en la firma del AFP.



REFERENCIAS

ANT (2022) Respuesta a los oficios con radicados ANT 20226200756432 y 20226200714682, solicitud de información POSPR y Fondo de Tierras. Rad 20225000987821.

ANT (2021) Oficio de respuesta al el acta de Acuerdos se la Sesión II de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI del 25 de junio de 2021, en lo pertinente con los compromisos 6, 7 y 8 remitida vía correo electrónico a la CNTI el 16 de septiembre de 2021.

ANT (2020) Guía para la participación en la ruta de formulación e implementación de POSPR, agosto, Bogotá.

Cepdipo (2020) Colección cuadernos de la implementación. Bogotá. Disponible en: https://cepdipo-co.org/categorias?c=3/cuadernos-de-implementacion

CGR (2021) Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2021 Énfasis Vigencia 2020. Bogotá.

CGR (2020) Auditoría de cumplimiento articulada al proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural Agencia Nacional de Tierras (vigencia 2019 a junio 30 de 2020), Bogotá.

CNTI [@CNTI_Indigena]. (22 de septiembre de 2021) Alertamos a los garantes del AFP y a los donantes que los términos en los que el gobierno pretende informar a la sociedad y opinión pública sobre los avances de la implementación son datos que se apartan de lo acordado. Posicionamiento político. [Tweet]. Twitter. https://twitter.com/cnti_indigena/status/1440704206743093256?s=24

Corte Constitucional (11 de octubre de 2017) Sentencia de Tutela C-630. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfmnId_Ficha=327&lang=es#:~:text=Ficha%20T%C3%A9cnica%3A%20Comunidad%20Ind%C3%ADgena%20Sawhoyamaxa,Paraguay&text=Sumilla%3A,numerosas%20afectaciones%20a%20sus%20miembros.

DNP (2018) Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.

Equipo de empalme sector agricultura (2022) Informe completo de empalme del sector agropecuario. Diagnóstico y recomendaciones del empalme del sector agro "Hacia un nuevo campo colombiano". Ver en: https://ddhhcolombia.org.co/2022/08/03/informe-empalme-agro/

Gobierno nacional y FARC-EP (2016) Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.

MADR (2021) "Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5 del Acuerdo Final". Bogotá.

PGN (2021) Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Agosto 2021. Bogotá.

www.cntindigena.org