PRESUPUESTO INVERTIDO PARA LOS PROCESOS DE DOTACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS:

APROXIMACIÓN AL REZAGO HISTÓRICO.

CNTI
Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Pueblos y Organizaciones

OBSERVATORIO
de Derechos Territoriales
de los Pueblos Indígenas

PRESUPUESTO INVERTIDO PARA LOS PROCESOS DE DOTACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS:

APROXIMACIÓN AL REZAGO HISTÓRICO.

Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

Secretaría Técnica Indígena

Comisión Nacional de Territorios Indígenas

María Isabel Galvis Suárez

Francis Vargas Díaz

Autoras

Ricardo Camilo Niño Izquierdo

Secretario Técnico Indígena

Juan Pablo Muñoz

Coordinador

Observatorio de Derechos territoriales de los Pueblos Indígenas

Sandra Paola Naranjo Aristizábal

Coordinadora Área de investigación

Observatorio de Derechos territoriales de los Pueblos Indígenas

Revisión:

Ricardo Camilo Niño Izquierdo

Sandra Paola Naranjo Aristizábal

Contenido

1. La Comisión Nacional de Territorios Indígenas 8

2. Observatorio de derechos territoriales de los pueblos indígenas 9

3. Introducción 10

4. Inversión de la Agencia Nacional de Tierras para constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de territorios indígenas 2014-2022 11

4.1. Metodología para identificar las inversiones en de dotación de tierras para comunidades indígena 11

4.2. Inversión en dotación de tierras para los pueblos indígenas durante el periodo 2014-2022 13

4.3. Inversión en cada uno de los procesos de dotación de territorios indígenas 2014-2022 17

5. Aproximación al cálculo del rezago histórico para la garantía del derecho al territorio de los pueblos indígenas. 29

5.1. Metodología para calcular el costo del rezago histórico: 29

5.1.1. Limitaciones de la metodología utilizada para el cálculo de recursos requeridos. 35

5.2. Valor aproximado requerido para la atención de las solicitudes pendientes de los pueblos indígenas 35

6. Propuesta de acuerdos para incluir en el PND 2022-2026 40

7. Conclusiones 44

8. Recomendaciones 46

Índice de Tablas

Tabla 1. Proyectos de inversión de la Agencia Nacional de Tierras 2014-2022. 11

Tabla 2. Objetivos y productos identificados en el histórico de los proyectos de inversión de la Agencia Nacional de Tierras 2014-2022. 12

Tabla 3. Acuerdos de constitución expedidos 2014-2022 20

Tabla 4. Acuerdos de ampliación expedidos 2014-2022 21

Tabla 5. Actas de entrega material de las mejoras suscritas 2014-2022 22

Tabla 6. Hectáreas adquiridas por la ANT para los pueblos indígenas 2014-2022 23

Tabla 7. Resguardos delimitados 2019-2022 26

Tabla 8. Actas de mediación de resolución de conflictos territoriales 2019-2022 27

Tabla 9. Iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico Implementadas para comunidades indígenas 2014-2022 28

Tabla 10. Costos Unitarios Según Ejecución Presupuestal de Productos millones de pesos de 2022 31

Tabla 11. Costos Unitarios Según Proyección Costos Año 2022 millones de pesos de 2022 32

Tabla 12. Demanda y Rezago Procesos de Dotación de Tierras Resguardos Indígenas 33

Tabla 13. Demanda y Rezago de Dotación de Tierras (casos) por tipo de producto. 34

Tabla 14. Costeo Basado en Costos Unitarios Millones de pesos de 2022 36

Tabla 15. Costeo Basado en Costos Unitarios Millones de pesos de 2022 38

Tabla 16. Costeo Basado en combinación Escenarios Millones de pesos de 2022 39

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Ejecución anual de los recursos orientados a la dotación de territorios indígenas 2014-2022 13
Gráfica 2. Nivel de compromisos y obligaciones por año en el proyecto de formalización de territorios indígenas. 14
Gráfica 3. Programación y ejecución por objetivos de los proyectos de inversión de la ANT para formalización de territorios indígenas 2014-2022. 16
Gráfica 4. Asignación de recursos por año y por objetivo 2015-2022 (Millones de pesos 2022) 17
Gráfica 5. Ejecución de recursos por productos orientados a ampliar el acceso a la tierra de los pueblos indígenas 2015-2022 18
Gráfica 6. Ejecución de recursos por productos orientados a brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la tenencia de tierras 2015-2022 25
Gráfica 7. Ejecución de recursos orientados al acceso de las comunidades a iniciativas comunitarias 2015-2022. (Millones de pesos de 2022). 28
Gráfica 8. Solicitudes frente asignaciones y compromisos programa de dotación de tierras. Millones de Pesos de 2022 42
Gráfica 9. Escenarios de proyección de recursos para cubrir rezago histórico en dotación de tierras para comunidades indígenas. Millones de pesos de 2022 43

ACRÓNIMOS

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
ORIP	Oficina de Registro e Instrumentos Públicos
SPI	Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión
SUIFP	Sistema Unificado de Información de Finanzas Públicas

1. La Comisión Nacional de Territorios Indígenas

La Comisión Nacional de Territorios Indígenas fue creada por el Decreto 1397 de 1996, es un órgano asesor y coordinador de la implementación de las políticas estatales relacionadas con las garantías y el goce efectivo derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. Se encuentra conformada por las organizaciones indígenas: Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Posteriormente se le dio asiento como invitados permanentes a las organizaciones indígenas AICO y Gobierno Mayor. Dichas organizaciones cuentan un total de 10 delegados, la participación de los senadores indígenas y los exconstituyentes indígenas

Por parte del gobierno nacional las entidades que concurren en el espacio son: el Viceministro de Agricultura, los directores generales de asuntos étnicos y el jefe de la Oficina de Planeación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), un delegado del Ministerio del Interior, el jefe de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. De igual forma, asisten como invitados la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAGRTD), Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y otras entidades relacionadas con la titulación de territorios para pueblos indígenas. Adicionalmente tienen presencia y acompañamiento permanente los entes de control: Procuraduría General de la Nación (PGN), la Defensoría del Pueblo, y la Contraloría General de la República (CGR).

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

En la Comisión se abordan los asuntos propios para la garantía y exigibilidad del 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.

2. Observatorio de derechos territoriales de los pueblos indígenas

El Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas (ODTPI) surge como una exigencia histórica de los pueblos indígenas ante la ausencia de línea de base e información para la toma de decisiones, la formulación de la política pública en materia territorial, monitorear las responsabilidades legales de la CNTI y desde el gobierno indígena apoyar la incidencia política. La propuesta del Observatorio nace en el año 2017 atendiendo al direccionamiento político de los delegados indígenas de la CNTI y se procede a un proceso de construcción colectiva en términos temáticos, estratégicos y de legitimidad política.

Esta iniciativa tiene como finalidad la producción de insumos relevantes para apoyar el proceso de toma de decisiones y propuestas para la formulación de política pública en el marco del trabajo político de los delegados de las organizaciones indígenas de la CNTI y brindar acompañamiento integral a las autoridades tradicionales que presentan algún tipo de problemática relacionada con su derecho al territorio.

El observatorio ha venido trabajando conjuntamente con los delegados de las organizaciones indígenas en el marco de espacios autónomos en la definición de una gran variedad de temas relativo al nacimiento del mismo, establecimiento de objetivos, componentes de trabajo, apuestas políticas, plan de trabajo, líneas estratégicas, retroalimentación y evaluación.

El Observatorio al ser concebido como una herramienta técnica para la incidencia política y la exigibilidad de derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia, una parte del trabajo ha estado concentrado hacia la producción de datos espaciales, estadísticos y cualitativos para la producción de análisis de contextos, diagnósticos y documentos analíticos con la finalidad de identificar avances, retrocesos, riesgos y problemáticas en materia de garantía y goce efectivo de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas.

3. Introducción

"Un indígena sin tierra, es como un fogón sin leña"

José Vicente Villafañe, delegado de a la CNTI por la Confederación Indígena Tayrona.

Para los pueblos indígenas la autonomía y el pleno goce sobre sus territorios es además de un derecho fundamental, una variable estructural y determinante en la preservación de la cultura, en el fortalecimiento de su estructura social y organizativa, en el ejercicio del gobierno propio y en su pervivencia comunitaria como pueblos. En este sentido, y entendiendo que en la Constitución colombiana se reconoce el deber de proteger la diversidad étnica y cultural (artículo 7) y que además, el país ratificó el Convenio 169 de la OIT, a través de la Ley 21 de 1991, en el cual se manifiesta el deber del Estado de reconocer los derechos de propiedad y posesión de los territorios a los pueblos étnicos y de generar procedimientos en el sistema jurídico nacional para atender las reivindicaciones de tierras de los pueblos (artículo 14), el Gobierno nacional tiene un reto ingente en la garantía del derecho al territorio y la progresiva consecución, protección y formalización de tierras para los pueblos indígenas.

La entidad competente para garantizar los derechos de acceso a tierras y formalización de los territorios a los pueblos indígenas es la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Pese a que la Agencia cuenta con una Dirección especializada para atención a los pueblos étnicos y con un proyecto de inversión específico para la ejecución de los recursos destinados a atender los procesos de dotación de tierras de los pueblos indígenas, la capacidad institucional de la entidad, el rezago de casos sin atender heredado del Incoder y el Incora y la deficiencia presupuestal, entre otros factores no han permitido resolver, de manera eficiente y célere, el acumulado histórico de solicitudes de los pueblos indígenas para la constitución, saneamiento, ampliación, restructuración, clarificación, delimitación y protección de sus territorios. Actualmente, son ya cerca de 1.413 procesos pendientes de atención, de los cuales el 57.6% hace parte del rezago histórico en la atención del extinto Incoder e Incora (ANT, 2021).

A través de este documento, la CNTI busca contribuir con sus análisis a la discusión pública respecto a los recursos necesarios para saldar la deuda histórica con los pueblos indígenas en materia territorial. Para ello, en un primer apartado se presenta la inversión realizada para la dotación de tierras a las comunidades en los dos últimos periodos de gobierno, en donde se detalla la asignación de manera anualizada y por tipo de proceso. En un segundo apartado, se realiza una aproximación a la magnitud de recursos que podrían requerirse para dar cumplimiento tanto al rezago como a la demanda de procesos por parte de los pueblos indígenas. El tercer apartado da cuenta de algunas propuestas que pueden aportar positivamente a la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en lo atinente a dotación de tierras para los pueblos indígenas. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones.

4. Inversión de la Agencia Nacional de Tierras para constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de territorios indígenas 2014-2022

4.1. Metodología para identificar las inversiones en de dotación de tierras para comunidades indígenas

La ANT cuenta con un proyecto de inversión específico para la atención de los pueblos indígenas, cuya ejecución está a cargo de la Dirección de Asuntos Étnicos de la entidad. Dicho proyecto ha ido reestructurándose con horizontes de no más de 5 años, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Proyectos de inversión de la Agencia Nacional de Tierras 2014-2022.

N. BPIN	Nombre del proyecto	Horizonte	Objetivo
2013011000155	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional	2013 - 2018	Proveer factores productivos a las comunidades indígenas para su asentamiento y desarrollo social y cultural.
2018011000219	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional	2019 - 2021	Mejorar la pervivencia de las comunidades indígenas en sus territorios
2021011000047	Implementación del programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional	2022 - 2025	Materializar los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas.

Fuente: elaboración propia con base en la información reportada al Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP.

La primera fase de este análisis consistió en construir una matriz en formato Excel con la información de cada uno de los proyectos, identificando los objetivos específicos, los productos respectivos, la estructura financiera, las metas programadas y los avances por vigencia. En cada uno de estos proyectos, si bien persiguen en esencia el mismo objetivo, aunque cambie su redacción en cada caso, se presentan diferencias en la estructuración de su cadena valor, lo que significa que, aunque sus productos y actividades hacen parte de los mismos procesos de dotación de tierras, se han desagregado en cada proyecto de manera distinta. Por esta razón, se estandarizaron los objetivos y productos a fin de lograr homogeneidad en las variables analizadas e identificar con mayor precisión el objetivo de cada inversión; para esta estandarización se tomó como parámetro la estructuración del proyecto con horizonte de 2022 a 2025, teniendo en cuenta que en este se denotó progreso en su formulación de acuerdo con cada uno de los procesos de dotación, al presentar una depuración de productos, una relación más congruente de los productos con los objetivos específicos del proyecto, una disminución de sus indicadores a aquellos que se ajustaban a cada producto y que se caracterizaban por ser de resultado. Es importante resaltar que dicho ajuste se

logró en el marco de las recomendaciones de la CNTI a la ANT para el mejoramiento del proyecto.

Los tres objetivos y sus correspondientes productos en los cuales se clasificó la información son los siguientes:

Tabla 2. Objetivos y productos identificados en el histórico de los proyectos de inversión de la Agencia Nacional de Tierras 2014-2022.

Ampliar el acceso a la tierra dirigida a los pueblos y comunidades indígenas	Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas
	Servicio de constitución de resguardos
	Servicio de ampliación de resguardos
	Servicio de saneamiento de resguardos
	Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente
	Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano
	Funcionamiento de la CNTI
Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra	Certificaciones de existencia de territorios legalmente constituidos o en proceso de titulación a comunidades indígenas
	Resoluciones de protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente
	Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas
	Servicio de mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales
Ampliar el acceso de las comunidades indígenas a las iniciativas comunitarias	Servicio de apoyo financiero para iniciativas comunitarias

Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT.

Es importante anotar que algunos productos ya no aparecen en la estructura actual del proyecto de inversión, sin embargo, fueron tenidos en cuenta dado que no eran homologables con otros productos y que reflejaron inversiones en periodos anteriores, tal es el caso de: Certificaciones de existencia de territorios legalmente constituidos y de Resoluciones de protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente.

Luego de la reclasificación de productos y objetivos se identificaron las partidas presupuestales ejecutadas durante el periodo 2014-2022 y se deflactaron sus valores[1], con el fin de presentar las cifras en precios constantes de 2022. Finalmente, se generaron las salidas gráficas que permiten

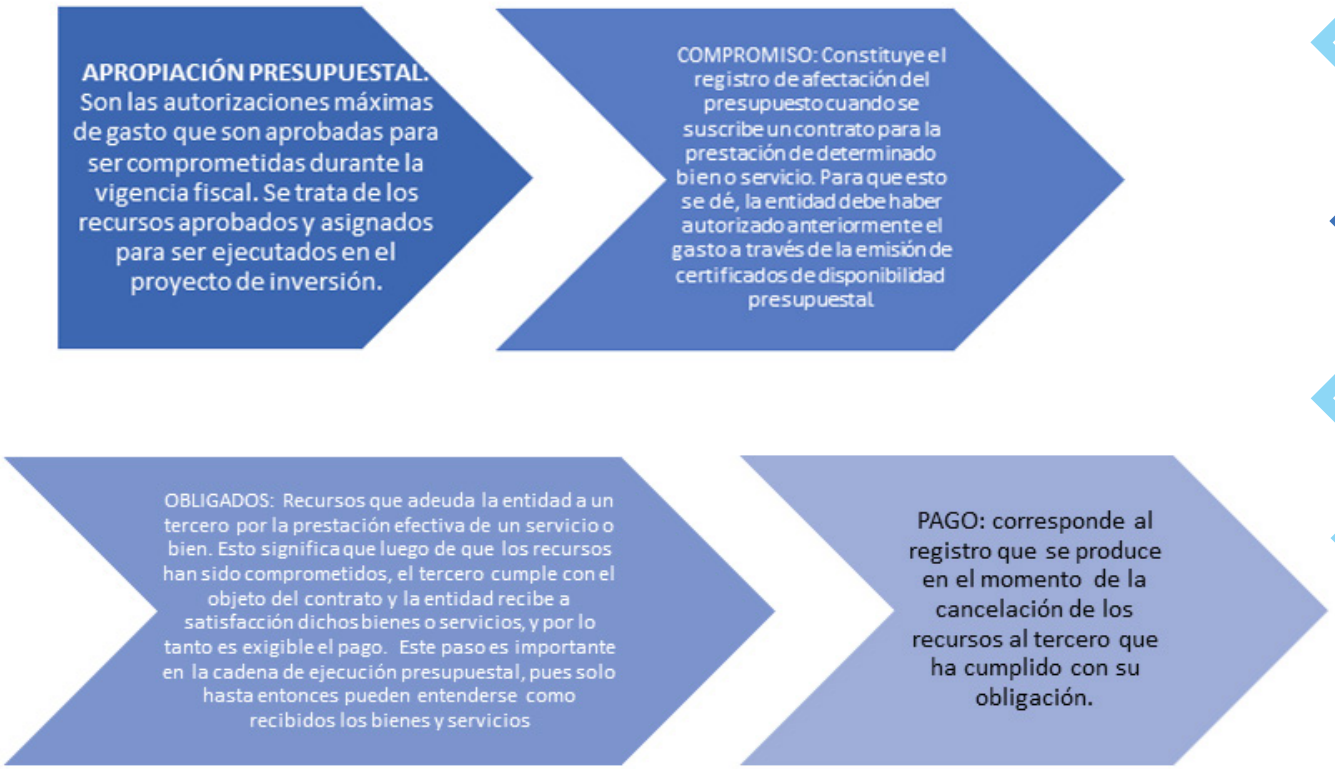
1 Lo que significa que se eliminaron los efectos producidos por la inflación, dicho de otra forma, se eliminaron los efectos de los cambios en los precios en las diferentes vigencias. Este ejercicio permite hacer comparables los valores de inversión en las diferentes vigencias.

visualizar el comportamiento de las inversiones anualizadas, se identificó el valor total de inversiones en el periodo y se desagregó la inversión por cada uno de los productos y objetivos.

4.2. Inversión en dotación de tierras para los pueblos indígenas durante el periodo 2014-2022

Como primera medida para la presentación de este apartado es pertinente hacer un breve paneo sobre las fases de la cadena de ejecución presupuestal con el fin de hacer la narración más clara.

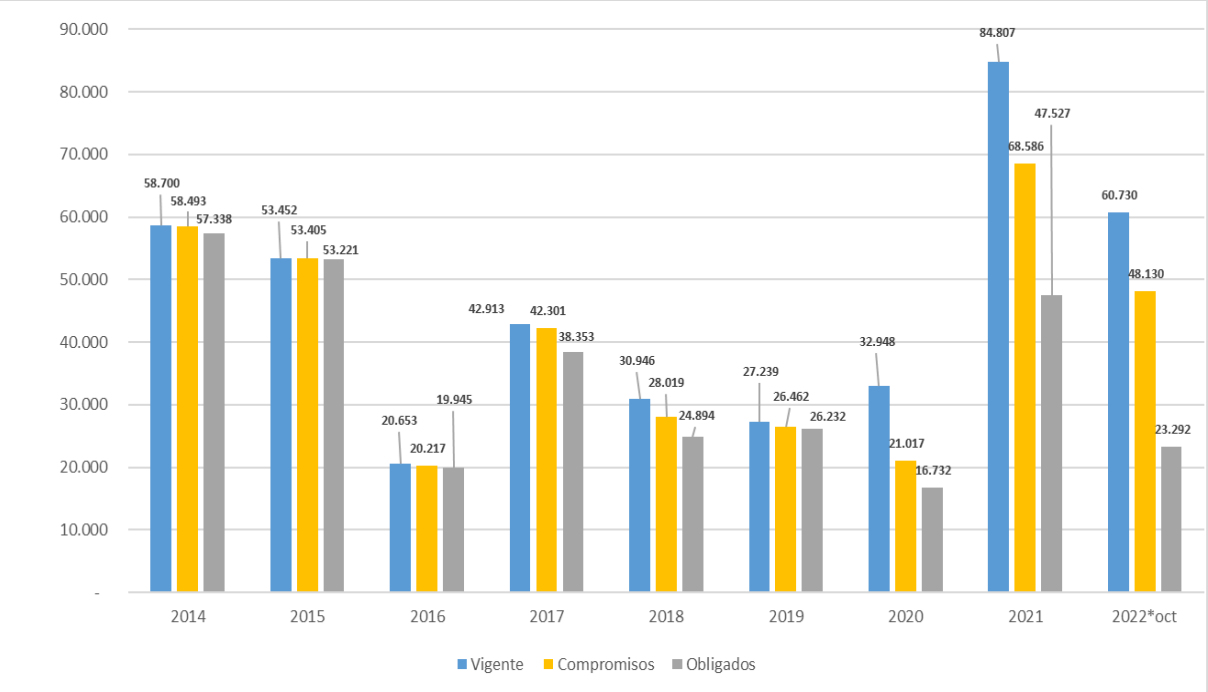
Etapas de la cadena de ejecución presupuestal



Ahora bien, con esta claridad, al analizar el reporte de la ANT al Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre los años 2014 y 2022 se identificó la apropiación de $412.390 millones a precios constantes de 2022, para la formalización de territorios de comunidades y pueblos indígenas, de los cuales se comprometieron el 89% ($366.630 millones) y se obligaronbel 84% ($307.534 millones).

Gráfica 1. Ejecución anual de los recursos orientados a la dotación de territorios indígenas 2014-2022

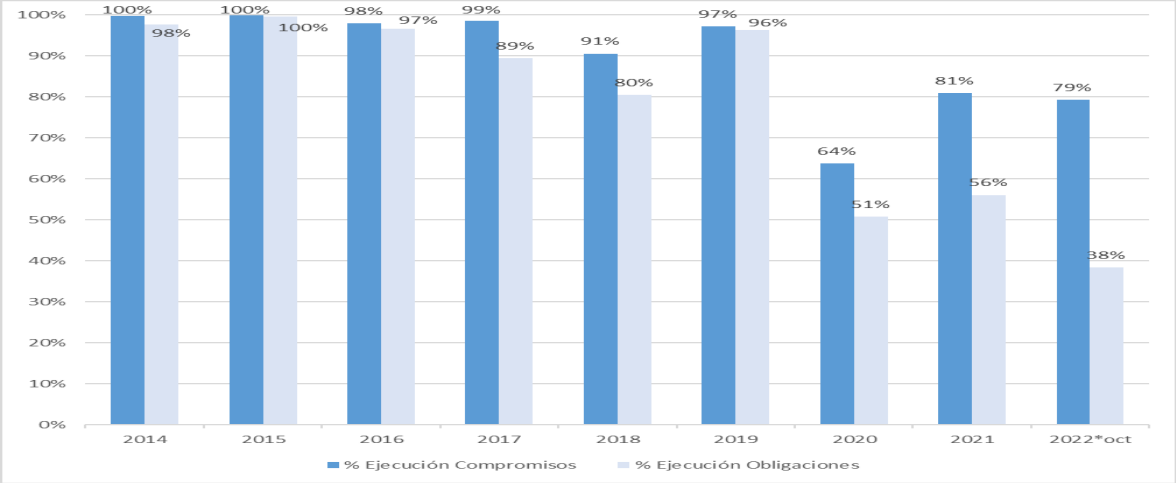
Millones de pesos 2022



Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

En la anterior gráfica se presenta la ejecución por vigencia de los recursos del proyecto de formalización de territorios indígenas. Dicha ejecución ha presentado una dinámica fluctuante, si bien, 2021 fue el año de mayor asignación lo finalmente obligado resulta incluso inferior a lo ejecutado en 2014 y 2015. De igual forma, la asignación en 2022 ($60.730 millones) es apenas superior a lo asignado 8 años antes ($58.700 millones).

Gráfica 2. Nivel de compromisos y obligaciones por año en el proyecto de formalización de territorios indígenas.



Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

En la anterior gráfica se presentan los porcentajes de ejecución en cada vigencia. Como se señalaba anteriormente, el año 2021 fue el de mayores asignaciones, sin embargo, su nivel de ejecución es uno de los más bajos en el histórico, luego del año 2020 en el que se presentó el menor nivel de compromisos y obligaciones, entre otros factores, principalmente por el efecto de la pandemia Covid-19. Es importante señalar que, en el caso de 2022, los datos son tomados a corte de 31 de octubre, por lo cual se espera se presenten mayores ejecuciones al término de la vigencia.

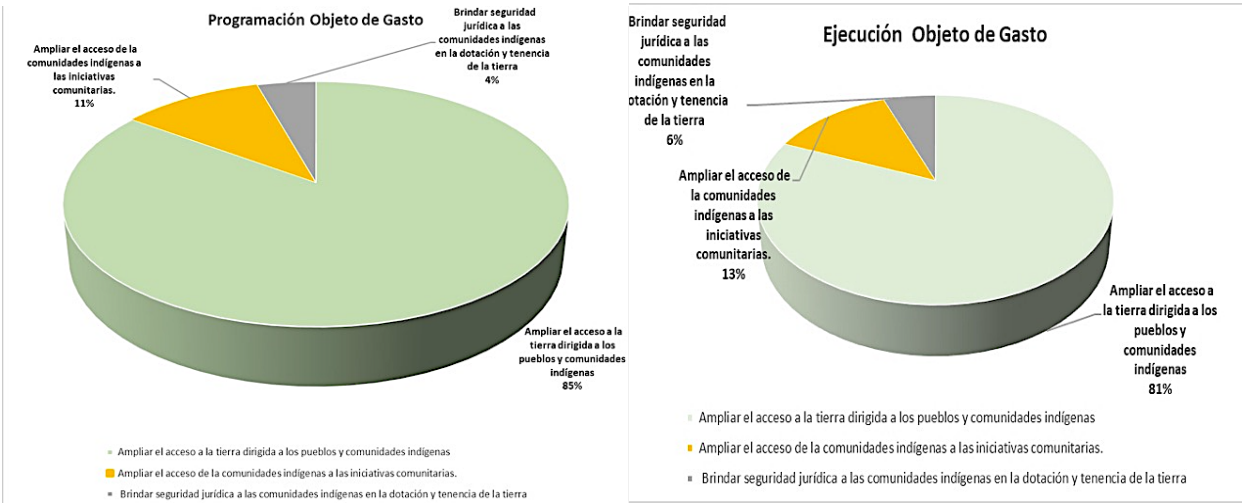
Como se mencionó en el apartado metodológico, los proyectos ejecutados por la Agencia para la atención de las comunidades indígenas han presentado 3 objetivos específicos: **1**. Ampliar el acceso a la tierra dirigida a los pueblos y comunidades indígenas (incluye los procesos de dotación); **2**. Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra (incluye la delimitación, la mediación de conflictos y los procesos de protección); **3**. Ampliar el acceso de las comunidades indígenas a las iniciativas comunitarias (incluye proyectos productivos

financiados por la entidad).

Es importante señalar que, para la identificación de los valores asignados a cada producto dentro de los tres objetivos, fue necesario prescindir de los reportes del año 2014, dada la escasa o deficiente información reportada para cada uno de los procesos. Por esta razón en el desagregado solo se tendrá en cuenta el reporte entre 2015 y octubre de 2022, a diferencia de los anteriores valores acumulados en los que se tuvo en cuenta la vigencia 2014.

Según estos tres objetivos y los diferentes productos (procesos) que los integran, la distribución de recursos en el acumulado histórico demuestra que la mayor parte de los recursos han sido programados para ampliar el acceso a la tierra de los pueblos indígenas (85%) lo que corresponde entre 2015 y 2022 a un total de $299.486 millones, de los cuales fueron obligados $202.222 millones. Seguido de este, se encuentra el objetivo de ampliar el acceso a las comunidades indígenas a las iniciativas comunitarias con un 11% de lo programado, correspondiente a $37.529 millones, de los cuales se obligaron $32.432 millones, y finalmente, el objetivo de menores inversiones ha sido el brindar seguridad jurídica a los territorios indígenas con 4% de lo programado, correspondiente a $15.669 millones, de los cuales se obligaron $14.064 millones.

Gráfica 3. Programación y ejecución por objetivos de los proyectos de inversión de la ANT para formalización de territorios indígenas 2014-2022.

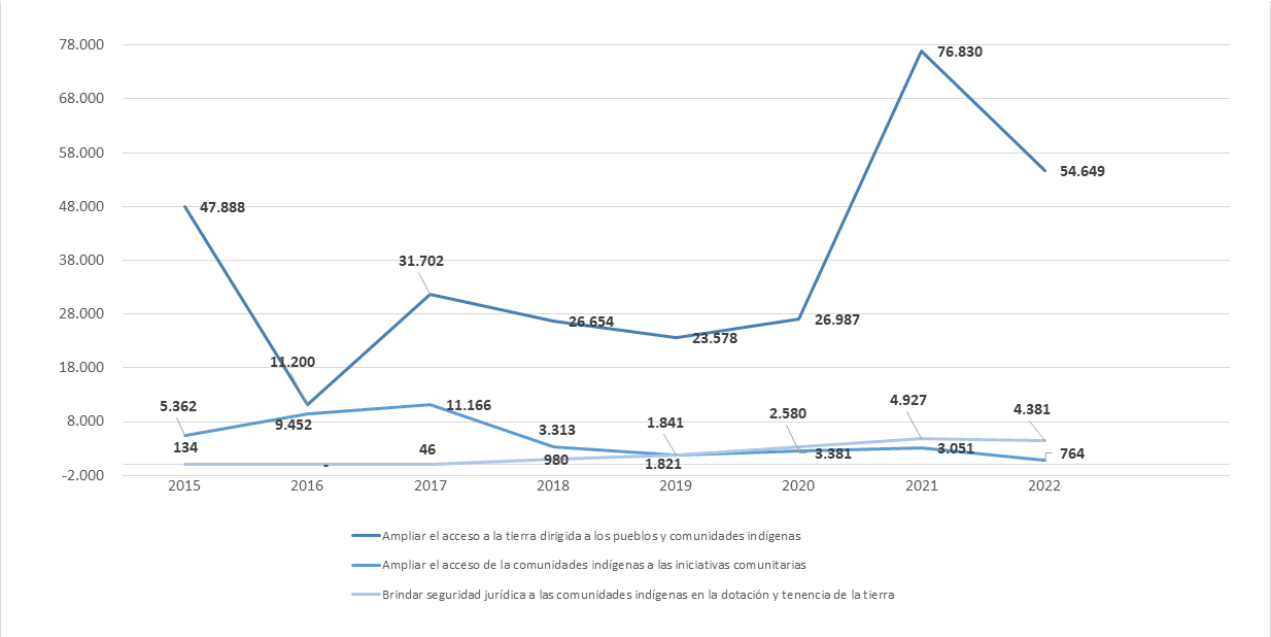


Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

Frente a la distribución presentada, llama la atención que los procesos relacionados con la seguridad jurídica de los territorios, contrario a lo que se esperaría, tuvo las menores asignaciones frente a los demás objetivos hasta 2019. Esto teniendo en cuenta que la falta de seguridad jurídica de los territorios y la convergencia de factores como el impacto de las economías legales e ilegales y la presencia de los grupos armados han tenido como consecuencia la falta de garantía sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Vale destacar que a partir de 2020 los procesos de seguridad jurídica adquirieron mayor importancia, por lo menos en términos presupuestales[2].

2 Este cambio fue derivado de la modificación del proyecto de inversión de la ANT en vía de responder a las inquietudes planteadas por la CNTI frente a la operación del proyecto.

Gráfica 4. Asignación de recursos por año y por objetivo 2015-2022 (Millones de pesos 2022)



Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

En la anterior gráfica se presenta la evolución anual del presupuesto asignado a cada uno de los objetivos. Como ya se había anotado, el objetivo de ampliar el acceso a la tierra refleja las mayores inversiones, aunque se destaca la fluctuación de los recursos en las distintas vigencias; asimismo, se identifica que el segundo objetivo con mayores inversiones que es el de ampliar el acceso a las iniciativas comunitarias decreció durante las últimas vigencias, mientras que el de brindar seguridad jurídica a los territorios fue incrementándose en el último periodo.

En este sentido, como se señalará más adelante, la Agencia continúa apoyando iniciativas y proyectos comunitarios, que si bien se puede comprender como una acción afirmativa, teniendo en cuenta la misionalidad de la entidad, dicho objetivo y sus productos podrían delegarse a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) que debería contar con una dependencia especializada para asuntos étnicos que de manera articulada con la ANT lograse fortalecer la capacidad productiva y de soberanía alimentaria de las comunidades que avanzan en los procesos de formalización.

4.3. Inversión en cada uno de los procesos de dotación de territorios indígenas 2014-2022

Para la garantía del derecho a la propiedad colectiva que tienen los pueblos indígenas se han expedido normas específicas que regulan la dotación y protección de sus territorios. La Ley 160 de 1994 estipuló en su capítulo XIV sobre los resguardos indígenas, que el Incora, hoy ANT, tiene el deber de estudiar las demandas territoriales de los pueblos y dotarlas según sus necesidades.

En este sentido, estos territorios debían ser constituidos, ampliados o saneados según fuera el caso. Además, frente a los resguardos de origen colonial, la entidad tiene el deber de clarificar la vigencia legal de sus títulos para proceder a la respectiva reestructuración y ampliación, según se requiera. Para los anteriores procesos de dotación, si fuera necesario, la Agencia deberá adquirir predios y mejoras que serán entregados a título gratuito a las respectivas autoridades indígenas.

Posteriormente, el Decreto 2164 de 1995 reglamentó parcialmente dicho capítulo de la Ley 160 por medio del cual señala y conceptualiza cada uno de los procesos de dotación de tierras para pueblos indígenas. Asimismo, el Decreto 2333 de 2014 estableció mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente o tradicionalmente por los pueblos indígenas, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

En vía de lo anterior, los proyectos de inversión de la ANT para la atención de comunidades indígenas se han adecuado a los diferentes procesos que son competencia de la entidad y con el tiempo han ido ajustando cada vez más su estructura y el alcance de los procesos de dotación y seguridad jurídica de los territorios. A continuación, se presentan las ejecuciones durante el periodo 2015-2022 por cada objetivo y producto (proceso).

Objetivo 1. Ampliar el acceso a la tierra dirigida a los pueblos y comunidades indígenas.

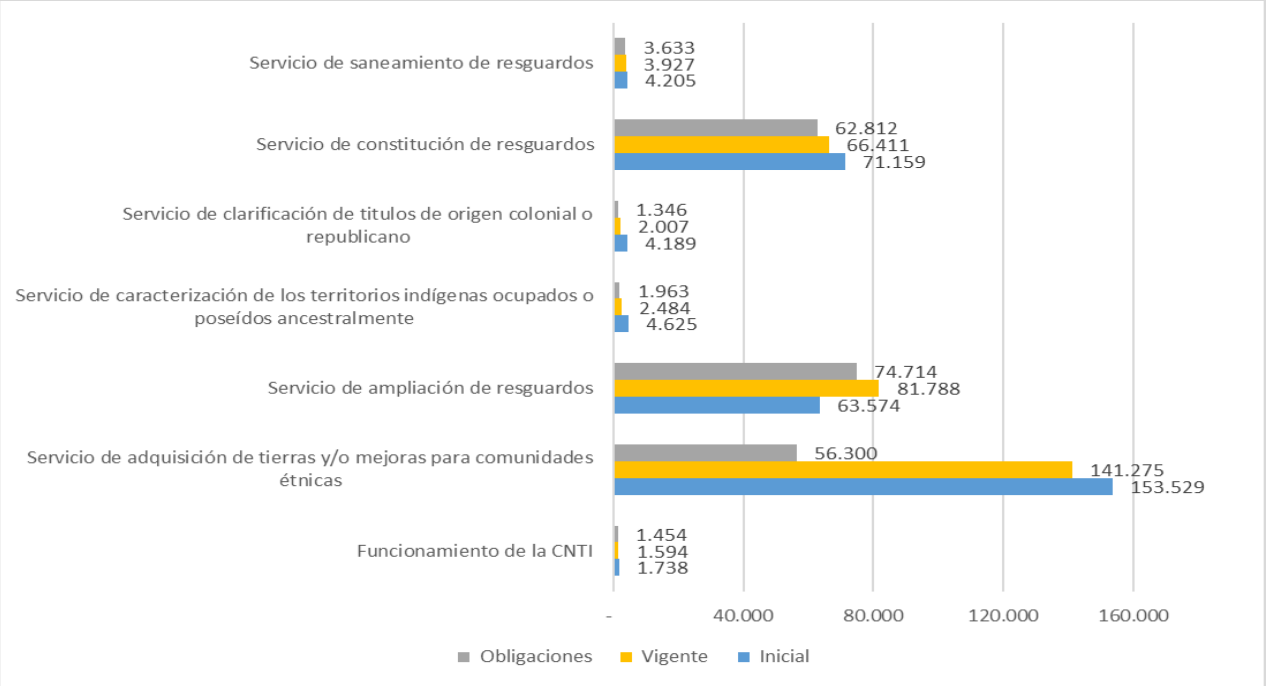
En este objetivo se clasifican todos los productos que corresponden a procedimientos de dotación de tierras, tales como: constitución de resguardos indígenas, ampliación de resguardos indígenas, saneamiento de resguardos indígenas, y finalmente, aunque es transversal a los demás procesos se desglosa también la compra y adquisición de tierras. Es importante aclarar, que la adquisición de tierras se desagregó como un producto diferenciado en el proyecto de inversión solo hasta el año 2019, permitiendo identificar valores específicos para este fin.

Según el reporte de adquisición de predios este es el producto o proceso que refleja las mayores asignaciones al representar el 47% del total de la apropiación vigente por producto, lo que refleja un fortalecimiento de este proceso en materia de recursos, dada su transversalidad en los demás procesos de dotación; sin embargo, frente a lo asignado también se refleja un bajo nivel de obligaciones, que puede estar asociado con la complejidad y los términos temporales de la culminación de los procesos de compra de tierra, lo que en varios casos impacta sobre la necesidad de establecer reservas presupuestales y postergar el cumplimiento de metas a la vigencia siguiente. De igual forma, se requieren varios meses (en promedio 8) para que se concluyan los procesos de compra y adquisición de predios y estos son susceptibles al impacto de variables como la decisión del vendedor o la resolución de asuntos jurídicos sobre los predios. Esto significa que, en algunos casos, cuando los procesos son iniciados después del cuarto mes del año, estos podrían no llegar a culminarse en la vigencia fiscal. No obstante, todos estos factores, no son obstáculos y no implican que la ANT no pueda perfeccionar o mejorar procedimientos y tiempos que le permitan una mayor eficiencia.

Por otra parte, el 27% de los recursos han sido asignados durante 2015-2022 para la ampliación de resguardos y el 22% para los procesos de constitución. El restante 3% se distribuye entre: saneamiento, clarificación de títulos de origen colonial, y caracterización de territorios ocupados ancestralmente.

Gráfica 5. Ejecución de recursos por productos orientados a ampliar el acceso a la tierra de los pueblos indígenas 2015-2022

Millones de pesos de 2022



Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

Ahora bien, uno de los productos que ha sido clasificado en este objetivo, corresponde a las inversiones para el funcionamiento de la CNTI, que durante el periodo llegó a tener una asignación de $1.594 millones, con una ejecución del 91%. Frente al funcionamiento de la CNTI se señala que los gastos reportados corresponden al pago de los recursos necesarios para realizar las sesiones regulares de dicho espacio y garantizar la asistencia de los diferentes comisionados.

Ya se mencionaba en el anterior apartado la necesidad de trasladar responsabilidades sobre el financiamiento de iniciativas comunitarias a la ADR, esto permitiría la redistribución de los recursos destinados por la ANT a este fin hacia productos más estructurales en la dotación de tierras como la adquisición de predios. Adicional, uno de los productos que podrían fortalecerse con estas modificaciones, podría ser el funcionamiento de la CNTI más allá de garantizar las sesiones formales.

La Secretaría Técnica Indígena (STI) de esta Comisión cuenta con un Observatorio de Derechos Territoriales de los pueblos indígenas, el cual ha venido operando con recursos de cooperación internacional, no obstante, ha mantenido una importante producción de informes y análisis que brindan información especializada no solo a los pueblos indígenas, sino que también puede ser de provecho público e institucional. En este sentido, un financiamiento público sostenido a la STI de la CNTI resultaría una inversión de amplio favorecimiento a la producción de conocimiento público sobre la situación territorial de los pueblos indígenas en la medida en que su independencia y autonomía sigan siendo salvaguardadas.

Los demás productos de este objetivo y las características de su programación y ejecución se describen a continuación:

❖ **Constitución de resguardos de las comunidades indígenas.** Este procedimiento rige en los casos en los que las comunidades poseen tierras sin título de propiedad, o en aquellos en donde las comunidades no se hallan en posesión total o parcial de sus tierras ancestrales o que se encuentren dispersas o se hayan desplazado de sus territorios. También en los casos en que los predios privados comprados por parte de las propias comunidades son declarados resguardos. Durante las vigencias 2014 a 2022 se reportaron un total de 112 Acuerdos de constitución de resguardos indígenas en el país. Sin embargo, esta cifra frente a lo programado resulta deficiente en el histórico con un porcentaje de logro de apenas el 48%.

Vale destacar que en las últimas tres vigencias mejoró el nivel de cumplimiento debido a una reducción de las metas. Es importante tener en cuenta que según los datos de la ANT reportados a la CNTI, se encuentra pendientes aproximadamente 528 casos de constitución a abril del 2021. En este entendido, sí se mantuviese el ritmo de ejecución promedio en las últimas cuatro vigencias (2018-2021) de 17 casos anuales atendidos, se requerirían aproximadamente 32 años para culminar con el número hasta hoy pendiente.

Para este producto se comprometieron entre 2015 a 2022 un total de $66.410 millones, los cuales incluyen gastos orientados en su mayoría a practicar visitas técnicas de levantamiento de información, realizar estudios socioeconómicos, jurídicos, geográficos y de tenencia de tierras, expedir acuerdos de constitución de resguardos, notificar de la legalización a la comunidad y registrar los acuerdos ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos (ORIP).

Tabla 3. Acuerdos de constitución expedidos 2014-2022

Indicador	Vigencia	Programados por vigencia	Culminados por vigencia	Porcentaje de logro de las metas
Acuerdos de constitución	2014	30	6	20%
	2015	30	16	53%
	2016	30	2	7%
	2017	35	2	6%
	2018	28	27	96%
	2019	23	6	26%
	2020	16	16	100%
	2021	20	18	90%
	2022*oct	20	19	95%
	Total	**232**	**112**	**48%**

Fuente: elaboración propia con base en lo reportado por el Incoder y la ANT al Sistema de Seguimiento de proyectos de Inversión con corte a 30 de octubre de 2022.

❖ **Ampliación de resguardos indígenas.** El procedimiento de ampliación tiene lugar en el caso de los resguardos que han sido constituidos pero cuyo territorio resulta insuficiente para el desarrollo económico o cultural de la comunidad que lo habita o para cumplir la función social y ecológica de la propiedad. De igual forma, aplica cuando en la constitución del resguardo no se incluyeron todas las tierras que la comunidad ocupa. En periodo de 2014 a 2022, la ANT culminó un total de 50 procesos de ampliación de resguardos indígenas para los cuales se apropiaron un total de $81.788 millones a precios constantes de 2022. Los recursos indicados se destinaron en su mayoría a la práctica de visitas técnicas de levantamiento de información, realizar estudios socioeconómicos, expedir los acuerdos de ampliación, notificar la legalización a la comunidad y registrar los acuerdos ante la ORIP.

En este caso el nivel de logro de las metas es bajo, llega en total al 40%. Aunque el cumplimiento de metas ha mejorado en las últimas vigencias aun se mantiene rezago anual frente a lo programado. En total se encuentran pendientes de atención 447 casos de ampliación de resguardos. Si se mantuviese anualmente el promedio de los casos culminados durante las últimas cuatro vigencias (2018-2021) correspondiente a 6 casos anuales atendidos, se tardaría aproximadamente 72 años cerrar las solicitudes pendientes.

Tabla 4. Acuerdos de ampliación expedidos 2014-2022

Indicador	Vigencia	Programados por vigencia	Culminados por vigencia	Porcentaje de logro de las metas
Acuerdos de ampliación expedidos	2014	15	3	20%
	2015	15	5	33%
	2016	15	3	20%
	2017	35	2	6%
	2018	3	3	100%
	2019	6	3	50%
	2020	7	6	86%
	2021	15	13	87%
	2022*oct	15	12	80%
	Total	**126**	**50**	**40%**

Fuente: elaboración propia con base en lo reportado por el Incoder y la ANT al Sistema de Seguimiento de proyectos de Inversión con corte a 30 de octubre de 2022.

❖ **Reestructuración de los resguardos de origen colonial o republicano.** En el caso de los resguardos de origen colonial o republicano la ANT debe realizar la clarificación de la vigencia legal de los títulos y posteriormente, determinar el área de la que se encuentra en posesión o propiedad y en caso de que fuere necesario deberá dotar a las comunidades de la tierra requerida. En el marco de este procedimiento no se ha culminado ningún caso por parte de la entidad, debido a que la regulación de este se llevó a cabo solo hasta 2020 con la expedición del Decreto 1824, pese a que era un compromiso pendiente desde la derogatoria del Decreto 2663 de 1994 en el cual se consagraban los "Procedimientos de clarificación en resguardos indígenas y tierras de las comunidades negras" y a que además se hizo implícita la necesidad de su cumplimiento en el Plan Marco de Implementación en

del Acuerdo Final para la paz desde 2018[3]. Sin embargo, se han asignado $2.484 millones bajo este concepto para el año 2022 que hasta la fecha se han orientado a los planes de trabajo de las visitas a los resguardos indígenas de Yaquiva, Mosoco y San José en el Cauca, junto con los respectivos autos de visitas y elaboración de los informes. Para esta vigencia se tiene como meta la atención de 3 casos de clarificación de títulos de origen colonial o republicano. Es importante tener en cuenta que se encuentran pendientes de atención 115 casos de resguardos coloniales.

- **Saneamiento de resguardos.** Con este procedimiento se pretende resolver posibles conflictos con personas ajenas a la comunidad, a través de la adquisición de tierras a terceros que sin ser indígenas fueron incluidos en el área del resguardo una vez fue constituido, con el objeto de sanear la propiedad colectiva del mismo. De 2014 a 2022 se han culminado procesos de saneamiento en un total de 89 casos. Para dichos procesos fueron asignados $3.927 millones a precios constantes de 2022, destacándose un alto porcentaje final en el cumplimiento de metas. Sin embargo, se resalta que durante las vigencias 2014 y 2018 no se trazaron metas para el saneamiento de resguardos y que las metas en las dos últimas vigencias se han limitado a la atención de un solo proceso, lo que mantendría el rezago en la atención. A la fecha se tienen pendientes 34 casos de saneamiento, lo que significa que manteniendo el promedio anual de atención que se tuvo durante 2018-2022 de 2.5 casos, se tardarían 13.6 años en la culminación de todos los procesos actuales.

Tabla 5. Actas de entrega material de las mejoras suscritas 2014-2022

Indicador	Vigencia	Programados por vigencia	Culminados por vigencia	Porcentaje de logro de las metas
Actas de entrega material de las mejoras suscritas	2014	0	0	-
	2015	19	19	100%
	2016	10	26	260%
	2017	20	33	165%
	2018	0	0	-
	2019	1	1	100%
	2020	11	9	82%
	2021	1	0	0%
	2022*oct	1	1	100%
	Total	**63**	**89**	**141%**

Fuente: elaboración propia con base en lo reportado por el Incoder y la ANT al Sistema de Seguimiento de proyectos de Inversión con corte a 30 de octubre de 2022.

- **Compra y adquisición de predios y mejoras.** Para el cumplimiento de los anteriores procedimientos la ANT debe invertir en compra de predios o mejoras a terceros y luego realizar la entrega y formalización de estos a favor de las comunidades indígenas siguiendo los procedimientos establecidos en el Decreto 2164 de 1995 según fuera el caso. Vale indicar que antes de 2018 el proyecto de inversión de la ANT, para la legalización de tierras a pueblos indígenas, desagregaba la compra para cada uno de los procesos atendidos, sin embargo, a partir de 2019 este procedimiento, se presenta como un producto diferente a

3 Como se puede identificar en los indicadores de: "Normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, ajustada y expedida" y "Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados".

los demás procesos de dotación. Por tanto, en la tabla se presenta la información tal cual consignada en la ejecución del proyecto en cada una de las vigencias. De 2019 a 2022 no se cuenta con la programación por hectáreas adquiridas sino por número de predios adquiridos por lo que no se ven reflejados estos datos en la tabla siguiente.

De esta forma, entre 2014 y octubre de 2022 se han comprado predios para comunidades indígenas que suman un total de 23.993,170 hectáreas. Durante 2015 a octubre de 2022 se han asignado un total de $141.225 millones. Sin embargo, teniendo en cuenta el promedio de cumplimiento en las vigencias que contienen información completa, es claro que este procedimiento no logra un buen porcentaje de cumplimiento en los periodos anuales, teniendo en cuenta lo que pueden tardar los procesos de compra de tierras, por lo que es importante revisar posibilidades de asignación y ejecución de recursos a través otros instrumentos de ejecución presupuestal que permitan mayor celeridad en la ejecución de recursos, tales como un fondo especial para la adquisición de predios para comunidades indígenas.

Tabla 6. Hectáreas adquiridas por la ANT para los pueblos indígenas 2014-2022

Indicador	Vigencia	Programados por vigencia	Culminados por vigencia	Porcentaje de logro de las metas
Tierra adquirida para constitución (Has)	2014	81,000	81,000	100%
Tierra adquirida para ampliación (Has)		2.075,000	345,500	17%
Tierra adquirida para saneamiento (Has)		-	-	-
Tierra adquirida para constitución (Has)	2015	5.178,000	1.736,250	34%
Tierra adquirida para ampliación (Has)		3.681,000	3.681,000	100%
Tierra adquirida para saneamiento (Has)		95,000	95,000	100%
Tierra adquirida para constitución (Has)	2016	554,000	214,750	39%
Tierra adquirida para ampliación (Has)		1.559,000	630,010	40%
Tierra adquirida para saneamiento (Has)		-	-	-
Tierra adquirida para constitución (Has)	2017	2.100,000	1.881,802	90%
Tierra adquirida para ampliación (Has)		4.000,000	1.816,274	45%
Tierra adquirida para saneamiento (Has)		20,000	33,000	165%

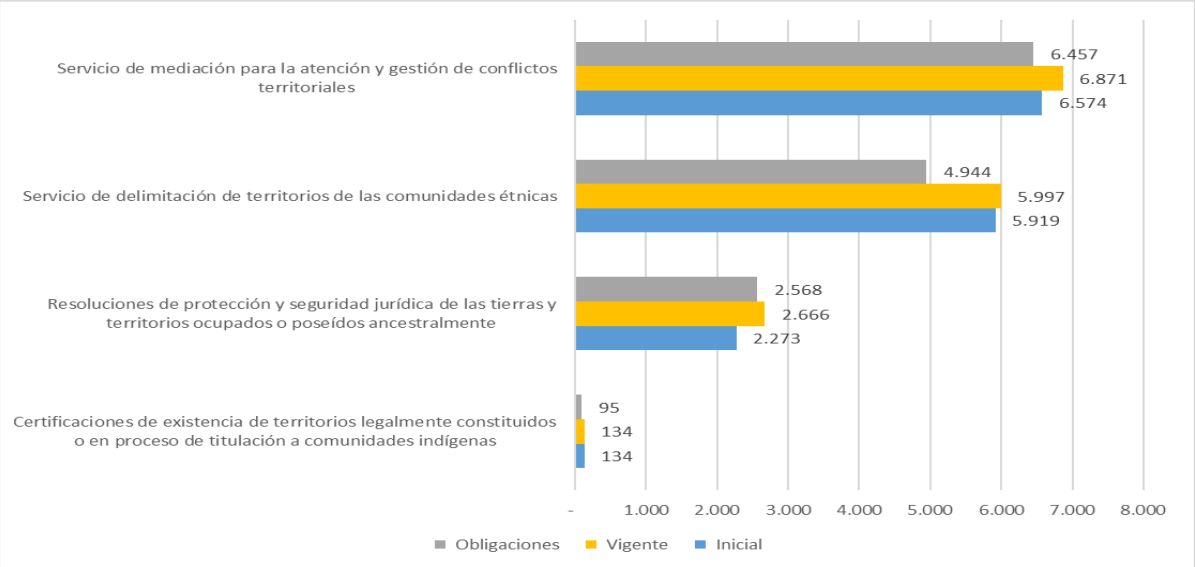
Indicador	Vigencia	Programados por vigencia	Culminados por vigencia	Porcentaje de logro de las metas
Tierra adquirida para constitución (Has)	2018	10,000	-	0%
Tierra adquirida para ampliación (Has)		748,000	637,894	85%
Tierra adquirida para saneamiento (Has)		-	-	-
Hectáreas adquiridas*	2019	Sin Información	880,370	
hectáreas adquiridas*	2020	Sin Información	6.240,320	
hectáreas adquiridas*	2021	Sin Información	5.720,000	
Sin indicador en hectáreas**	2022	Sin Información	-	-
Totales		20.101,000	23.993,170	68%

Fuente: elaboración propia con base en lo reportado por el Incoder y la ANT al Sistema de Seguimiento de proyectos de Inversión con corte a 30 de octubre de 2022

Objetivo 2. Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra

Por otra parte, se encuentran procesos asociados a la seguridad jurídica de los resguardos indígenas tales como delimitación del territorio, expedición de resoluciones de protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente, y la mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales. A estos procesos se han orientado durante 2014 a 2022 $15.668 millones, de los cuales se han obligado el 90%. La siguiente gráfica presenta la desagregación de cada uno de los productos incluidos en este objetivo específico. El 46% del total de lo ejecutado se ha invertido en mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales y el 35% en la delimitación de territorios de las comunidades indígenas. El 18% se ha orientado a actividades realizadas en el marco de la protección de territorios.

Gráfica 6. Ejecución de recursos por productos orientados a brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la tenencia de tierras 2015-2022



Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

- **Delimitación del territorio.** Este procedimiento consiste en el deslinde y amojonamiento de los territorios indígenas a fin de distinguir formalmente sus límites. Los territorios delimitados de 2019 a 2022 son un total de 17, de una meta programada de 26. Vale señalar que, en 2022, teniendo en cuenta que el corte de información es octubre, podría esperarse el cumplimiento de 5 casos más. No se cuenta con información disponible para conocer el avance en este producto en los proyectos de inversión anteriores a 2019. Para la delimitación se han asignado un total de $5.997 millones entre 2015 y 2022. Las acciones realizadas y costeadas en este procedimiento corresponden a: practicar visitas técnicas de levantamiento de información, realizar estudios jurídicos y geográficos, socializar dichos estudios y finalmente realizar la delimitación a través vallas, mojones u otros.

  Ahora bien, se encuentra pendientes un total de 112 casos de delimitación, lo que implica que es necesario acelerar de manera importante el ritmo de ejecución y programación de este procedimiento para cumplir con el rezago existente.

Tabla 7. Resguardos delimitados 2019-2022

Indicador	Vigencia	Programados por vigencia	Culminados por vigencia	Porcentaje de logro de las metas
Resguardos delimitados	2014-2018	Sin Información	Sin Información	-
	2019	2	1	50%
	2020	3	0	0%
	2021	3	3	100%
	2022*oct	18	13	72%
	Total	26	17	65%

Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

- **Resoluciones de protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente.** El Decreto 2333 de 2014 define el procedimiento para la adopción de medidas temporales para proteger los territorios indígenas de que terceros puedan obtener derechos sobre estos mientras se adelantan procesos de formalización. Para este procedimiento se llevan a cabo acciones como: practicar visitas técnicas de levantamiento de información, realizar el estudio de caracterización ancestral y territorial, socializar dichos estudios, expedir las resoluciones de protección y registrarlas ante la ORIP. Sin embargo, vale aclarar que, si bien se han invertido recursos en acciones asociadas a esta actividad, a la fecha solo se ha reportado la expedición de dos (2) resoluciones de protección de territorios ancestrales tendientes a cumplir la meta prevista. Según las cifras de los casos pendientes de atención, se tendrían por atender 177 caracterizaciones de territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente, el 73% por demanda directa a la ANT y el 27% que proviene del rezago recibido al Incoder.

- **Mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales.** La ANT tiene la competencia de gestionar atender conflictos territoriales en los cuales estén involucrados los pueblos indígenas (intra o interétnicos) a través de espacios de diálogo y establecimiento de compromisos para el seguimiento. Durante 2015-2022 se ha asignado en total $6.871 millones, de los cuales se han obligado el 94%. Se han "gestionado" un total de 51 conflictos territoriales con actas suscritas, de 66 casos programados. Vale la pena señalar que dichas gestiones no dan cuenta de la resolución efectiva de los conflictos gestionados. Dicha ejecución podría incrementarse al cierre de 2022. Se desconoce el número de casos

de mediación que terminaron con acta suscrita entre 2014 y 2018 teniendo en cuenta que no se evidencia reporte en el sistema de seguimiento Sistema de seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI). De igual forma, la ANT ha reportado a la STI de la CNTI que de conformidad con la gestión que adelantó el equipo de Diálogo Social y Gestión de Conflictos durante la vigencia 2022, se han caracterizado 163 conflictos sobre el uso y tenencia de la tierras, de los cuales 123 (es decir el 75%) involucran a pueblos indígenas.

Tabla 8. Actas de mediación de resolución de conflictos territoriales 2019-2022

Indicador	Vigencia	Programados por vigencia	Culminados por vigencia	Porcentaje de logro de las metas
Actas de mediación de resolución de conflictos territoriales	2014-2018	Sin Información	Sin Información	-
	2019	3	0	0%
	2020	3	3	100%
	2021	25	25	100%
	2022*oct	35	23	66%
	Total	66	51	77%

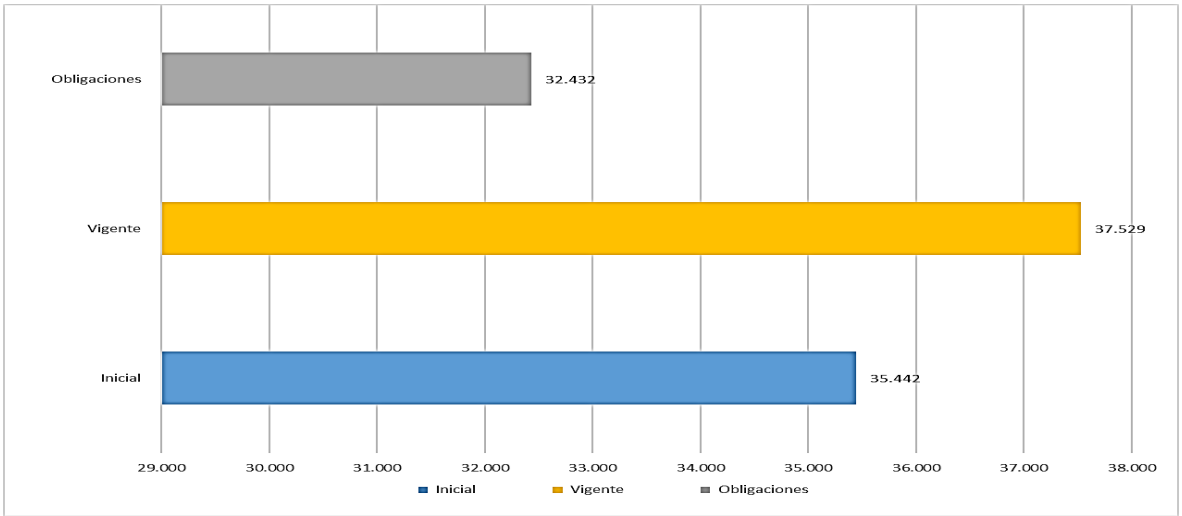
Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

Objetivo 3. Ampliar el acceso de las comunidades indígenas a las iniciativas comunitarias.

Además de las acciones de formalización y seguridad jurídica de los territorios, la ANT ha incluido en el proyecto de inversión el apoyo financiero a iniciativas comunitarias, tanto para el abastecimiento alimentario como para el desarrollo sociocultural, esto aplicado a territorios que se encuentren ya formalizados. Si bien se interpreta una buena intención en la incorporación de este tipo de servicios en el proyecto de inversión, es importante señalar que la misionalidad de la Agencia no se especializa en el apoyo a proyectos productivos comunitarios, sino que dicha tarea se asocia a los objetivos y razón de ser de la ADR (antes unificada con la ANT en el extinto Incoder).

En este sentido, se recomienda para el futuro diseño del proyecto de inversión la eliminación del "Producto: Servicio de apoyo financiero para iniciativas comunitarias" y la redistribución de los recursos asignados para este, en otros productos asociados a los procesos propiamente dichos de dotación y formalización. Adicionalmente, se recomienda la creación de la Vicepresidencia de Asuntos Étnicos en la ADR con autonomía para la ejecución de un proyecto de inversión para pueblos indígenas, para que, a través de esta, el Estado pueda garantizar el apoyo financiero y la asistencia técnica de proyectos e iniciativas comunitarias de los pueblos indígenas.

Gráfica 7. Ejecución de recursos orientados al acceso de las comunidades a iniciativas comunitarias 2015-2022. (Millones de pesos de 2022).



Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

Al apoyo de iniciativas comunitarias, la ANT ha asignado durante las vigencias 2015 a 2022 $37.529 millones, de los cuales se han obligado el 86%. Ahora bien, según los datos reportados de 2014 a 2022 se han financiado un total de con los cuales se han adelantado un total de 89 iniciativas comunitarias, de 80 que se tenían programadas.

Tabla 9. Iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico Implementadas para comunidades indígenas 2014-2022

Indicador	Vigencia	Programados por vigencia	Culminados por vigencia	Porcentaje de logro de las metas
Iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico Implementadas para comunidades indígenas	2014	0	0	-
	2015	21	13	62%
	2016	10	21	210%
	2017	18	24	133%
	2018	8	8	100%
	2019	3	3	100%
	2020	11	11	100%
	2021	7	7	100%
	2022*oct	2	2	100%
	Total	80	89	111%

Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

5. Aproximación al cálculo del rezago histórico para la garantía del derecho al territorio de los pueblos indígenas.

A continuación, se presenta una primera aproximación del total de recursos requeridos para dar cumplimiento al rezago histórico y la demanda de procesos por parte de los pueblos indígenas. Se espera que con este ejercicio se contribuya a tener puntos de partida para la discusión técnica acerca de los recursos que podrían llegar a requerirse para cumplir con el total de solicitudes interpuestas por las comunidades indígenas. Vale aclarar que las aproximaciones han sido realizadas pese a los vacíos de información, a la debilidad o limitaciones que presentan algunas variables utilizadas para el cálculo; no obstante, la ANT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de sus equipos técnicos pueden proponer alternativas para robustecer los cálculos de acuerdo con la disponibilidad de información.

5.1. Metodología para calcular el costo del rezago histórico:

Se presentarán tres escenarios de aproximación a la cuantía necesaria dar cumplimiento a las solicitudes y los compromisos suscritos con los pueblos indígenas. El primero de ellos tendrá en cuenta los costos unitarios que se pueden desglosar según la ejecución histórica de cada producto en los proyectos de inversión de la ANT versus los casos atendidos por procesos. El segundo tendrá en cuenta los costos unitarios determinados para cada producto en el proyecto de inversión 2022-2025. El tercero tendrá en cuenta los costos de los escenarios combinándolos y dando prevalencia al valor más alto por producto en cada uno de los dos primeros escenarios. A continuación, se detalla la metodología y se hace énfasis en las limitaciones del cálculo.

Para el cálculo de los escenarios de aproximación al costo del rezago y la demanda de tierras de comunidades indígenas fue preciso la construcción de los costos unitarios de los productos derivados de los procesos del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para estas comunidades.

Como se señaló en la sección de análisis de la ejecución presupuestal, los productos que materializan el objetivo general y los objetivos específicos del programa de dotación de tierras son los siguientes:

Ilustración 1 Productos Programa de Dotación de Tierras para Comunidades Indígenas

Fuente: Ficha EBI Proyecto de Inversión programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas de la ANT.

Las fuentes usadas para el cálculo de los costos unitarios de estos productos fueron:

1) Base de datos con la ejecución histórica de recursos por cada uno de los objetivos y productos construida a partir de la información de la programación y la ejecución presupuestal reportada del proyecto de inversión *"Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional"* del SPI del SUIFP. Se tomaron como referencia principalmente los datos de la vigencia 2021, teniendo en cuenta que era una vigencia reciente y cerrada con corte a diciembre. Se aplicó la siguiente fórmula:

Costo Unitario Producto i= (Obligaciones t12 /avance del indicador por producto i t12)

Donde i: Corresponde a los productos enunciados en la ilustración 1 (procesos de dotación de tierras)

y T: Es el mes de reporte de la vigencia de referencia (12=diciembre)

De esta forma, los valores unitarios obtenidos a precios de 2022 fueron los siguientes:

Tabla 10. Costos Unitarios Según Ejecución Presupuestal de Productos millones de pesos de 2022

	Objetivo/Producto	Indicador	Costo Unitario Ejecución
Ampliar el acceso a la tierra dirigida a los pueblos y comunidades indígenas	Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas	Predios y/o mejoras adquiridas	1.024.913.660
		Hectáreas mejoradas o adquiridas****	12.047.498
	Servicio de ampliación de resguardos	Acuerdos registrados	357.955.480
	Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente	Resolución Provisional de protección de territorios ancestrales	593.870.906
	Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano*	Actos administrativos de clarificación de la vigencia legal del título de origen colonial o republicano expedidos	504.260.000
	Servicio de constitución de resguardos	Acuerdos registrados	301.140.444
	Servicio de saneamiento de resguardos	Actas de entrega material de las mejoras suscritas	926.474.304
Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra	Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas	Territorios Delimitados	583.626.289
	Servicio de mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales	Actas de mediación para la atención y gestión de conflictos	122.034.369

Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022. ****Base de datos predios adquiridos 2018-2021 Dirección de Asuntos Étnicos Agencia Nacional de Tierras.

Cabe anotar que el costo unitario correspondiente al producto *"Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano"* se tomó de la ejecución de la vigencia 2022, toda vez que en las vigencias anteriores dicho producto no se identificó de la misma manera. Con los anteriores costos unitarios se plantea un escenario de costeo basado en gastos reales de ejecución presupuestal.

2) Documento de formulación del proyecto de inversión "Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional", el cual contiene la proyección de los costos del proyecto para el periodo 2022-2025. Se tomó como referencia la proyección del año 2022 aplicando la siguiente fórmula:

Costo Unitario Producto i= (Costo total proyectado producto i t1/ meta indicador producto i t1)

Donde i: Corresponde a los productos enunciados en la ilustración (procesos de dotación de tierras)

y **t:** Corresponde a las vigencias proyectadas. (1 = vigencia 2022)

De esta forma, los valores unitarios obtenidos a precios de 2022 fueron los siguientes:

Tabla 11. Costos Unitarios Según Proyección Costos Año 2022
millones de pesos de 2022

	Objetivo/Producto	Indicador	Costo Unitario Proyección Proyecto 2022
Ampliar el acceso a la tierra dirigida a los pueblos y comunidades indígenas	Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas	Hectáreas mejoradas o adquiridas****	12.047.498
	Servicio de ampliación de resguardos	Acuerdos registrados	263.548.805
	Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente	Resolución Provisional de protección de territorios ancestrales	220.710.019
	Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano*	Actos administrativos de clarificación de la vigencia legal del título de origen colonial o republicano expedidos	3.158.400.000
	Servicio de constitución de resguardos	Acuerdos registrados	264.149.878,83
	Servicio de saneamiento de resguardos	Actas de entrega material de las mejoras suscritas	492.452.356,16
Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra	Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas	Territorios Delimitados	624.456.799
	Servicio de mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales	Actas de mediación para la atención y gestión de conflictos	170.248.721

Fuente: elaboración propia con base en el documento de formulación del proyecto de inversión “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional” a cargo de la ANT.

3) De otra parte, los datos que cuantifican el rezago histórico en dotación de tierras con las comunidades indígenas fueron tomaron del documento de formulación del proyecto. Dicho rezago corresponde a las solicitudes y peticiones de resguardos indígenas consolidadas en la base de datos de la DAE de la ANT. Estas cifras se desagregan en la demanda recibida por la ANT y el rezago que fue transferido por el Incoder.

Según el documento de formulación del proyecto durante las vigencias 2016-2020 la ANT logró formular tan sólo el 1,4% de las solicitudes de dotación de los resguardos indígenas, quedando pendientes por atender un total de 1.413 solicitudes, de las cuales 815 corresponden al rezago recibido por el extinto Incoder y 598 corresponden a la demanda recibida por la ANT desde 2016. La siguiente tabla ilustra el rezago y la demanda por atender por proceso administrativo y estado de la solicitud:

Tabla 12. *Demanda y Rezago Procesos de Dotación de Tierras Resguardos Indígenas*

DEMANDA Y DESCONGESTION	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	ESTADO SOLICITUD							TOTAL GENERAL
		En Tramite	Solicitud Recepcionada	Solicitud	Solicitud - Suspendido Orden Judicial	Solicitud Completa	Solicitud en Verificación de Documentos	Solicitud-Incompleta	
Demanda	Ampliación - Saneamiento	1							1
	Ampliación 1	25		5		60	11	13	114
	Ampliación 2	5		1		6	1		13
	Ampliación 2 / colonial	1				1			2
	Ampliación 3					1		1	2
	Constitución	35		18		125	13	17	208
	Constitución / Colonial	1							1
	Ancestralidad		129						129
	Clarificación			11					11
	Deslinde			11					11
	Vallas-Amojonamiento		100						100
	Saneamiento					3	3		6
Total Demanda		**68**	**229**	**46**	**0**	**196**	**28**	**31**	**598**
Rezago	Ampliación - aclaración	1							1
	Ampliación 1	16		30	1	35	196	13	291
	Ampliación 1 / Restructuración						1		1
	Ampliación 2	2		1		4	10		17
	Ampliación 3	2					2		4
	Ampliación 4	1							1
	Constitución	49		29		62	168	9	317
	Constitución / Colonial	1					1		2
	Reestructuración			1					1
	Reestructuración - Clarificación					1			1
	Reestructuración - Constitución					1			1
	Ancestralidad		48						48
	Clarificación			9					9
	Coloniales			92					92
	Deslinde			1					1
	Saneamiento			3		2	21	1	27
	Saneamiento / colonial			1					1
Total Rezago		**72**	**48**	**167**	**1**	**105**	**399**	**23**	**815**
Total general		**140**	**277**	**213**	**1**	**301**	**427**	**54**	**1413**

Fuente: Documento de formulación del proyecto de inversión "Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional"

Tomando como referencia la anterior información se definieron las cantidades asociadas a los productos, a partir de los casos solicitados y demandados por tipo de proceso administrativo de dotación de tierras.

Tabla 13. Demanda y Rezago de Dotación de Tierras (casos) por tipo de producto.

Productos	Proceso Administrativo	Demanda	Rezago	Total
Servicio de ampliación de resguardos	Ampliación -Saneamiento, Ampliación 1, Ampliación 2 Ampliación 2-Colonial, Ampliación 3 Ampliación 4 Ampliación- aclaración Ampliación 1-Reestructuración	132	315	447
Servicio de constitución de resguardos	Constitución, Constitución Colonial	209	319	528
Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente	Ancestralidad Coloniales	129	48	177
Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano	Clarificación Reestructuración Reestructuración Constitución Restructuración Colonial	11	104	115
Servicio de saneamiento de resguardos	Saneamiento Saneamiento Colonial	6	28	34
Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas	Deslinde Vallas-Amojonamiento	111	1	112
Total		**598**	**815**	**1.413**

Fuente: Cálculos a partir de las cifras de solicitudes y demanda de dotación de tierras de resguardos indígenas DAE-ANT.

Con los anteriores insumos señalados, finalmente se construyeron los tres escenarios enunciados sobre los recursos requeridos usando la siguiente fórmula:

Costo Total= Costo Demanda (1) + Costo Rezago (2)

(1) Costo Demanda: $\Sigma_{i=1...6}$ Costo Producto i= (Costo Unitario Producto i *Qi)

Donde **i** es cada uno de los productos enunciados en la tabla anterior y

Qi son los casos por producto **i** solicitados por las comunidades indígenas.

(2) Costo Rezago: $\Sigma_{i=1...6}$ Costo Producto i= (Costo Unitario Producto i *Qi)

Donde **i** es cada uno de los productos enunciados en la tabla anterior y

Qi son los casos por producto **i** que hacen parte del rezago de solicitudes de las comunidades indígenas heredados del Incoder.

5.1.1. Limitaciones de la metodología utilizada para el cálculo de recursos requeridos.

Si bien se encontró que los dos escenarios de aproximación al costeo del rezago resultaban bastante cercanos, es importante tener en cuenta que establecer los costos unitarios del producto de *"adquisición o compra de predios o mejoras"* tiene limitaciones. En este caso se realizó un promedio de los costos por hectárea adquirida identificados en las últimas vigencias que en este caso determinó un valor de $12 millones por hectárea. Si bien es cierto que este valor ha sido en promedio lo que la ANT ha pagado por las hectáreas compradas para los procesos de dotación en las últimas vigencias, el valor de la tierra resulta una variable muy versátil. Su valor difiere de acuerdo con la zona del país en el que se realice la compra y este es voluble al ser influenciado por distintas situaciones, tales como: condiciones de seguridad, presencia de actores armados, presencia estatal, acceso a bienes y servicios públicos, infraestructura disponible, productividad de la tierra, acceso a fuentes de agua, vías de acceso, o incluso puede ser sensible a la propia dinámica de oferta y demanda, entre otros asuntos. De esta forma, una de las limitaciones en el cálculo tiene que ver con la fluctuación del valor de la hectárea. El uso de este promedio podría incluso subestimar los recursos requeridos en muchos casos.

La segunda variable que presenta limitaciones importantes es la del área pretendida por las comunidades indígenas, la cual fue utilizada para el cálculo de la tierra que debería ser comprada o adquirida por la ANT para atender todas las solicitudes y el rezago. Esta variable se encuentra registrada en la base de datos de solicitudes y peticiones que maneja la ANT y corresponde a un cálculo realizado por las comunidades sobre el área en hectáreas que sería requerida para culminar el proceso de dotación solicitado (constitución, saneamiento, ampliación). Es claro que esta es una variable poco precisa, pues en el desarrollo del proceso podría encontrarse que se requiere un mayor o menor número de hectáreas, además un buen número de casos presenta vacíos en esta variable. Por lo anterior, el uso de esta cifra se puede considerar como indicativa para la estimación de lo que podría llegar a requerirse en materia de hectáreas y su aproximación podría subestimar lo requerido.

Finalmente, es importante tener en cuenta, que cada proceso de dotación puede incurrir en gastos diferentes de acuerdo con la complejidad de su situación jurídica, geográfica, social o incluso organizativa por parte de la comunidad. De esta forma, en la estimación de costos unitarios fijos para cada producto, es importante destacar que no se desconoce esta diversidad y que la misma podría servir para un ejercicio más profundo realizado por el equipo ejecutor del proyecto de inversión.

5.2. Valor aproximado requerido para la atención de las solicitudes pendientes de los pueblos indígenas

A continuación, se presentan tres (3) escenarios de aproximación de los recursos necesarios para cubrir el rezago y la demanda de dotación de tierras por parte de las comunidades indígenas: El primero de ellos se basa en los costos unitarios calculados principalmente a partir de la ejecución presupuestal de los recursos por producto para la vigencia 2021, teniendo en cuenta que es la vigencia inmediatamente anterior a la elaboración de este informe, por lo que sus costos son los más actualizados y además porque siendo una vigencia que ya tuvo cierre presupuestal permite promediar la inversión realizada versus las metas de producto logradas en el año.

El segundo escenario, se basa en los costos unitarios calculados a partir formulación del proyecto de inversión "Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional" correspondiente a 2022-2025. El tercer escenario combina los escenarios 1 y 2.

De otra parte, en los tres escenarios, el costo unitario de hectáreas adquiridas de tierra se calculó a

partir de la base de datos de la ANT de adquisición de predios tomando como referencia la vigencia el promedio de compra durante el periodo 2018-2021 y el número de hectáreas pretendidas se obtuvo de las bases de datos de la DAE de la ANT.

Es muy importante tener en cuenta que los costos obtenidos pueden ser mucho mayores toda vez que no todas las comunidades detallan el número de hectáreas pretendidas en su solicitud. Para el caso de solicitudes rezagadas de un total de 447 solicitudes, 327 casos informan hectáreas requeridas, es decir se desconoce la cantidad de tierra solicitada para 120 casos. De igual forma, para el caso de peticiones, de un total de 608, sólo 191 informan hectáreas requeridas[4]. De igual forma es muy importante tener en cuenta lo señalado en el apartado de limitaciones de la metodología para comprender mejor el alcance de este cálculo.

Escenario 1: Costeo basado en costos unitarios calculados a partir de la Ejecución Presupuestal en la Vigencia 2021

Según este escenario, se requiere al menos un valor aproximado de $38.5 billones para atender el total de los requerimientos de las comunidades indígenas: $35,9 billones para atender solicitudes rezagadas trasferidas por el Incoder y $ 2,6 billones para atender la demanda de la ANT desde la vigencia 2016. En la siguiente tabla se presentan los datos desagregados por producto.

Tabla 14. Costeo Basado en Costos Unitarios Millones de pesos de 2022

				Cantidades			Costos		
Objetivo	**Producto**	**Indicador**	**Costo Unitario Ejecución**	**Demanda**	**Rezago**	**Total**	**Demanda**	**Rezago**	**Total**
Ampliar el acceso a la tierra dirigida a los pueblos y comunidades indígenas	Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas	Hectáreas mejoradas o adquiridas****	$ 12,047	194.047	2.958.013	3.152.060	$ 2.337.778	$ 35.636.655	$ 37.974.433
	Servicio de ampliación de resguardos	Acuerdos registrados	$ 357,955	132	315	447	$ 47.250	$ 112.756	$ 160.006
	Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente	Resolución Provisional de protección de territorios ancestrales	$ 593,871	129	48	177	$ 76.609	$ 28.506	$ 105.115

4 Es importante aclarar que la desagregación de solicitudes y peticiones en la información aportada por la ANT deriva de la expedición de la Circular 31 de 2021 de la propia entidad, en la que se entendía como solicitudes únicamente a aquellas que cumplieran con los requisitos mínimos contemplados en el Decreto 2164 de 1995, compilado en el Decreto 1071 de 2015, mientras que, por el contrario, aquellas que no cumplieran con los precitados requisitos tendrían la calidad de peticiones. Esta desagregación, aunque se señala en este apartado, no se tuvo en cuenta en la construcción de los escenarios. Por una parte, la circular ya no tiene efectos y por otro, se considera improcedente dicha diferenciación pues es contraria a la salvaguarda de los derechos territoriales y al principio de igualdad en las solicitudes realizadas por las comunidades.

	Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano*	Actos administrativos de clarificación de la vigencia legal del título de origen colonial o republicano expedidos	$ 504,260	11	104	115	$ 5.547	$ 52.443	$ 57.990
	Servicio de constitución de resguardos	Acuerdos registrados	$ 301,140	209	319	528	$ 62.938	$ 96.064	$ 159.002
	Servicio de saneamiento de resguardos	Actas de entrega material de las mejoras suscritas	$ 926,474	6	28	34	$ 5.559	$ 25.941	$ 31.500
Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra	Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas	Territorios Delimitados	$ 583,626	111	1	112	$ 64.782	$ 584	$ 65.366
Costos Totales						$ 2.600.464	$ 35.952.949		$ 38.553.412

Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022. ****Base de datos predios adquiridos 2018-2021 Dirección de Asuntos Étnicos Agencia Nacional de Tierras

Escenario 2: Costeo Basado en Costos Unitarios Calculados a Partir Costos Proyecto de Inversión Vigencia 2022

Según este escenario, se requiere al menos un valor aproximado de $38,7 billones para atender el total de los requerimientos de las comunidades indígenas: $36,1 billones para atender solicitudes rezagadas provenientes del Incoder y $ 2,56 billones para atender la demanda de la ANT desde la vigencia 2016.

Tabla 15. Costeo Basado en Costos Unitarios Millones de pesos de 2022

Objetivo	Producto	Indicador	Costo Unitario Proyección	Cantidades			Costos		
				Demanda	Rezago	Total	Demanda	Rezago	Total
Ampliar el acceso a la tierra dirigida a los pueblos y comunidades indígenas	Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas	Hectáreas mejoradas o adquiridas****	$ 12,047	194.047	2.958.013	3.152.060	$ 2.337.778	$ 35.636.655	$ 37.974.433
	Servicio de ampliación de resguardos	Acuerdos registrados	$ 263,549	132	315	447	$ 34.788	$ 83.018	$ 117.806
	Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente	Resolución Provisional de protección de territorios ancestrales	$ 220,710	129	48	177	$ 28.472	$ 10.594,1	$ 39.066
	Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano*	Actos administrativos de clarificación de la vigencia legal del título de origen colonial o republicano expedidos	$ 3.158,400	11	104	115	$ 34.742	$ 328.474	$ 363.216
	Servicio de constitución de resguardos	Acuerdos registrados	$ 264,150	209	319	528	$ 55.207	$ 84.264	$ 139.471
	Servicio de saneamiento de resguardos	Actas de entrega material de las mejoras suscritas	$ 492,452	6	28	34	$ 2.955	$ 13.789	$ 16.743
Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra	Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas	Territorios Delimitados	$ 624,457	111	1	112	$ 69.315	$ 625	$ 69.939
Costos Totales							$ 2.563.257	$ 36.157.417	$ 38.720.675

Fuente: elaboración propia con base proyección de costos proyecto de inversión de dotación de tierras vigencia 2022. ****Base de datos predios adquiridos 2018-2021 Dirección de Asuntos Étnicos Agencia Nacional de Tierras

Escenario 3: Costeo Basado en combinación Escenarios 1 y 2

Según este escenario, se requiere al menos un valor aproximado de $38,8 billones para atender el total de los requerimientos de las comunidades indígenas: $36,2 billones para atender solicitudes rezagadas provenientes del Incoder y $ 2,6 billones para atender la demanda de la ANT desde la vigencia 2016.

En este escenario, para los casos en que los costos unitarios difieren de manera importante se asigna el costo unitario de mayor valor entre el escenario de ejecución y proyección. Los costos unitarios resaltados en azul corresponden a los calculados a partir de los valores de la ejecución y el resto corresponden a los calculados a partir de la proyección de costos del proyecto de inversión de dotación de tierras de la ANT para la vigencia 2022.

Tabla 16. Costeo Basado en combinación Escenarios Millones de pesos de 2022

				Cantidades			Costos		
Objetivo	**Producto**	**Indicador**	**Costos Unitarios Combinando Ejecutado y Proyectado**	**Demanda**	**Rezago**	**Total**	**Demanda**	**Rezago**	**Total**
Ampliar el acceso a la tierra dirigida a los pueblos y comunidades indígenas	Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas	Hectáreas mejoradas o adquiridas****	$ 12,05	194.047	2.958.013	3.152.060	$ 2.337.778	$ 35.636.655	$ 37.974.433
	Servicio de ampliación de resguardos	Acuerdos registrados	$ 357,96	132	315	447	$ 47.250	$ 112.756	$ 160.006
	Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente	Resolución Provisional de protección de territorios ancestrales	$ 593,87	129	48	177	$ 76.609	$ 28.506	$ 105.115
	Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano*	Actos administrativos de clarificación de la vigencia legal del título de origen colonial o republicano expedidos	$ 3.158,40	11	104	115	$ 34.742	$ 328.474	$ 363.216
	Servicio de constitución de resguardos	Acuerdos registrados	$ 301,14	209	319	528	$ 62.938	$ 96.064	$ 159.002
	Servicio de saneamiento de resguardos	Actas de entrega material de las mejoras suscritas	$ 926,47	6	28	34	$ 5.559	$ 25.941	$ 31.500

Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra	Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas	Territorios Delimitados	$ 624,46	111	1	112	$ 69.315	$ 625	$ 69.939
Costos Totales							$ 2.634.192	$ 36.229.020	$ 38.863.212

Fuente: elaboración propia con base en la matriz construida con la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022 y proyección de costos proyecto de inversión de dotación de tierras vigencia 2022. ****Base de datos predios adquiridos 2018-2021 Dirección de Asuntos Étnicos Agencia Nacional de Tierras.

Las cifras expuestas tanto sobre el monto de los recursos requeridos para cumplir con la demanda histórica, como sobre el importante número de casos pendientes de atención que se han encontrado rezagados, incluso durante décadas, plantean la necesidad de un debate profundo sobre la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país, asunto que deberá ser asumido con la rigurosidad técnica necesaria y un amplio compromiso político del nuevo gobierno como una de las prioridades de la agenda pública en el marco de la política de tierras y de ordenamiento territorial.

Parte estructural de este debate deben ser los compromisos suscritos por el Gobierno nacional en el contexto del Acuerdo de Paz y de su Plan Marco de Implementación, pues buena parte de las metas trazadoras étnicas y sus respectivos indicadores corresponden a la exigencia de los pueblos étnicos para que el Estado resuelva sus demandas territoriales, garantizando además la seguridad jurídica de sus territorios y asimismo, su desarrollo productivo en atención al fortalecimiento social, político y cultural de sus comunidades.

Por otra parte, se reconoce el compromiso del actual gobierno por garantizar una mayor cuantía de recursos en el proyecto de inversión de la ANT que busca la formalización de los territorios indígenas y el fomento del desarrollo rural de sus comunidades, y cuya apropiación para 2023 alcanzó una cifra sin precedentes de $342.074 millones para la vigencia. Sin embargo, se propone la discusión sobre continuar fortaleciendo de manera más notable estas asignaciones, dado que, de cara a los escenarios construidos sobre los recursos necesarios para cumplir con la demanda histórica, incluso manteniendo este nivel de apropiación, se seguiría rezagando durante décadas las exigencias que han venido haciendo los pueblos indígenas desde gobiernos anteriores.

6. Propuesta de acuerdos para incluir en el PND 2022-2026

Teniendo en cuenta que actualmente se adelanta la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 con los pueblos indígenas y que cada una de las entidades organiza su programación de metas, indicadores y presupuesto de acuerdo a lo definido en la concertación, se plantean las siguientes propuestas de acuerdos con el ánimo de incidir positivamente en la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y también en una mejor gestión institucional que le permita al Gobierno nacional avanzar en el cumplimiento de compromisos históricos con los pueblos.

Acuerdos de tipo institucional:

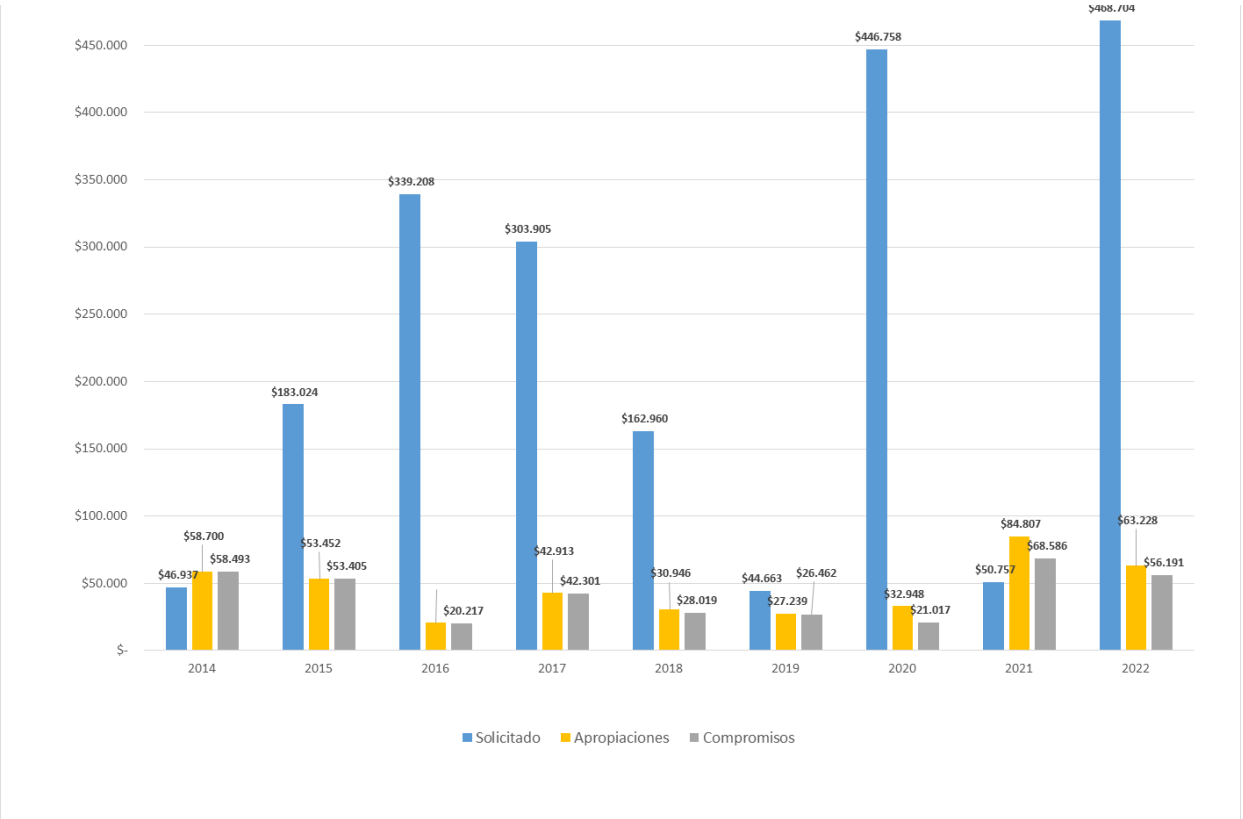
1. **Crear una Subdirección de asuntos indígenas en la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT** con el fin de que este equipo especializado profundice exclusivamente en los procesos de dotación de tierras de los pueblos indígenas y ejecute el proyecto de inversión para la formalización de territorios cuyo horizonte es de 2022 a 2025. Este acuerdo es viable si se tiene en cuenta que la versión actual de las bases del PND 2022-2026 consideran dentro del capítulo de pueblos étnicos que: *"para que lo previsto en este Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) logre tener un verdadero impacto en los pueblos y comunidades étnicas, se hace fundamental propiciar procesos de adecuación institucional que avancen en materia de enfoque diferencial étnico como herramienta efectiva en la materialización de los derechos. En ese sentido se crearán, en todas las entidades nacionales, dependencias encargadas de los temas étnicos que impulsen los procesos administrativos y procedimentales, aporten en los de planificación, implementación y seguimiento de los programas dirigidos a los pueblos y sus comunidades, y fortalezcan las capacidades administrativas autónomas de las organizaciones de los pueblos étnicos".*

2. **Crear una Vicepresidencia de Asuntos Étnicos en la ADR en la que esté integrada una Dirección de Asuntos Indígenas.** Este acuerdo es relevante en tanto la ADR no tiene ninguna dependencia especializada atender a los pueblos indígenas en materia de gestión, promoción y financiamiento de iniciativas productivas con enfoque diferencial, así como tampoco cuenta con un proyecto de inversión específico para las comunidades indígenas. Por otra parte, esto permitiría que la ANT trasladará sus acciones enfocadas en el financiamiento de iniciativas a esta entidad quien es quien tiene la competencia directa y especializada. En este sentido, y para la materialización de este acuerdo, es importante que se garantice la articulación de las intervenciones de la ANT y la ADR, de tal forma que se logre el fortalecimiento productivo y la seguridad alimentaria con enfoque étnico, inmediatamente los territorios sean formalizados. Esta convergencia de las dos entidades contribuiría al goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Acuerdos de tipo presupuestal.

3. La asignación y ejecución de recursos asociados a la dotación de tierras durante el periodo 2014-2022 se ha caracterizado por estar por debajo de las solicitudes requeridas por las entidades ejecutoras. Así las cosas, en promedio durante este periodo la asignación de recursos se ubicó en un 50% por debajo de las solicitudes iniciales.

Gráfica 8. Solicitudes frente asignaciones y compromisos programa de dotación de tierras. Millones de Pesos de 2022

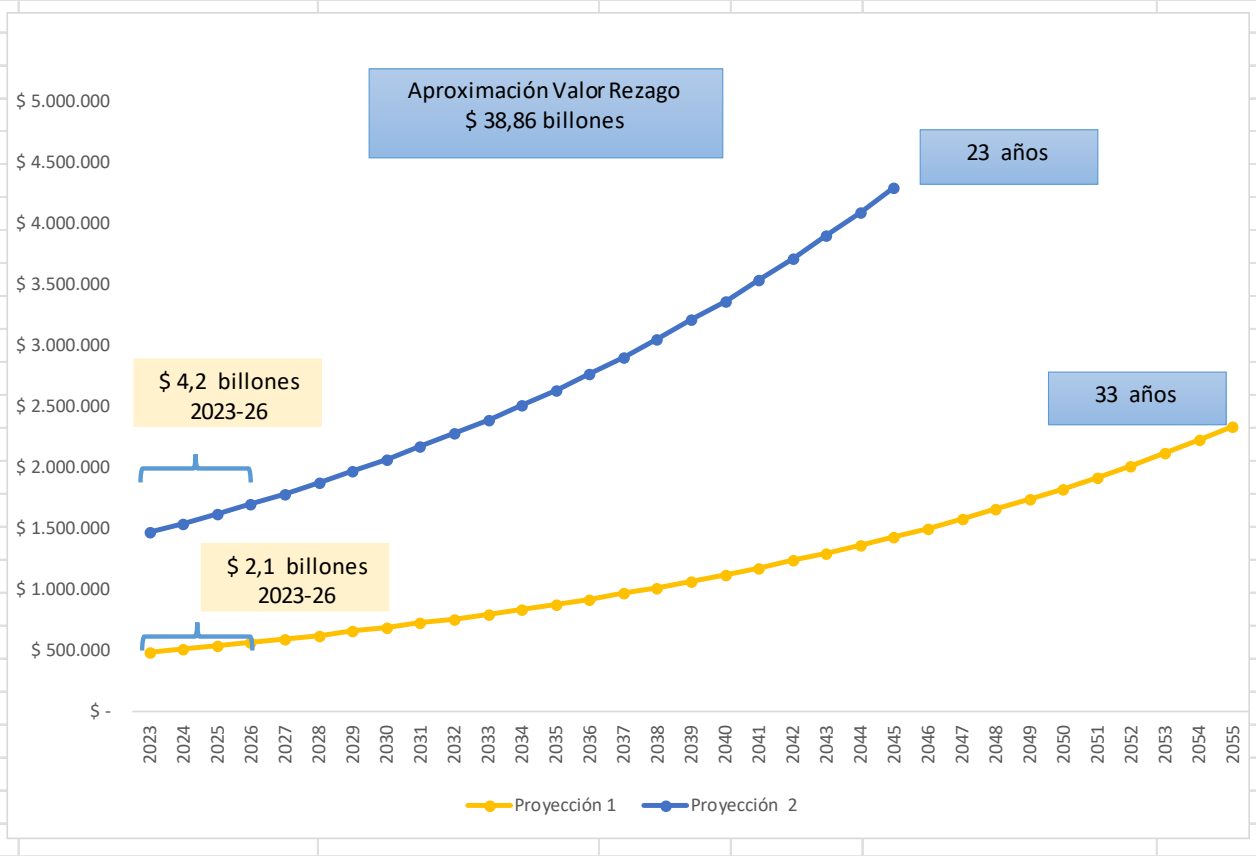


Fuente: elaboración propia con base en la la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras del INCODER y de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022.

Teniendo en cuenta el rezago existente en la atención de casos de dotación de tierras indígenas tanto en términos de lo heredado del Incoder, como de la demanda directa a la ANT, se requiere el fortalecimiento de las partidas anuales dispuestas por la Agencia en el proyecto de inversión de *"Implementación del programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel Nacional".*

A continuación, se plantean dos escenarios de proyección de los recursos requeridos para cubrir la demanda y el rezago en dotación de tierras para las comunidades indígenas, tomando como referente el coste del escenario 3 presentado en la sección anterior, a partir del cual se estima que se requerían por lo menos $ 38.86 billones para cubrir todo el rezago histórico.

Gráfica 9. Escenarios de proyección de recursos para cubrir rezago histórico en dotación de tierras para comunidades indígenas. Millones de pesos de 2022



Fuente: Cálculos propios con base en la información histórica de los proyectos de inversión para formalización de tierras del INCODER y de la ANT. Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – DNP. Corte octubre de 2022, documento formulación del proyecto de legalización de tierras 2022-2025.

- El escenario 1 proyecta una asignación presupuestal correspondiente al promedio de solicitudes de la entidad para el periodo 2022-2025[5], lo cual corresponde a las necesidades actuales identificadas por la DAE de la ANT para ampliar el cubrimiento de requerimientos por parte de las comunidades indígenas. De esta forma se asignarían anualmente en promedio $ 490.222 millones de 2022. Con esta propuesta se requieren 33 años para cumplir con el rezago calculado en este documento, y para el presente cuatrienio se necesitarían $ 2.1 billones.

- El escenario 2 proyecta una asignación presupuestal correspondiente al doble del promedio de solicitudes de la entidad para el periodo 2022-2025[6], acelerando la atención de las necesidades actuales identificadas por la DAE de la ANT para ampliar el cubrimiento de requerimientos por parte de los resguardos indígenas. De esta forma se asignarían anualmente en promedio alrededor de $ 1 billón anual. Con esta propuesta se requieren 23 años

5 Conforme a las proyecciones del documento operativo del proyecto de inversión de legalización de tierras para comunidades indígenas.
6 Conforme a las proyecciones del documento operativo del proyecto de inversión de legalización de tierras para comunidades indígenas.

para cumplir con el rezago calculado en este documento y para el presente cuatrienio se necesitarían $ 4.2 billones.

Si bien es cierto, la economía precisa prudencia fiscal, el enfoque del actual gobierno se orienta a favorecer las poblaciones más vulnerables y al cumplimiento de la Reforma Rural Integral programada en el Acuerdo Final de Paz firmado en La Habana en 2016, por lo que es necesario incrementar los esfuerzos presupuestales en materia de dotación de tierras a favor de las comunidades indígenas.

4. **Creación de un Fondo Especial o una subcuenta en el Fondo Colombia en Paz para la administración de recursos orientados a la compra de tierras para comunidades indígenas.**

Con el fin de facilitar la ejecución de los recursos, teniendo en cuenta los ciclos de tiempo de la implementación de los procesos de dotación de tierras que superan la anualidad presupuestal, cabe considerar la posibilidad de crear una subcuenta en el Fondo Colombia en Paz para administrar los recursos del programa.

Lo anterior teniendo en cuenta que el Fondo Colombia en Paz, creado mediante el Decreto 691 de 2017 se constituyó como el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Conforme al artículo 1 del Decreto 691 de 2017, el Fondo Colombia en Paz se constituye como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo del la Presidencia de la República-DAPRE, sin estructura administrativa propia, siendo administrado por una o varias fiduciarias. Actualmente se encuentra siendo administrado por Fiduprevisora.

En este sentido, teniendo en cuenta que el objetivo del programa de legalización y dotación de tierras contribuye al cumplimiento de las metas trazadoras de la reforma rural integral asociadas a la entrega y formalización de tierras, cabe la administración de estos procesos dentro del ámbito de acción de dicho Fondo.

Esta alternativa podría ahorrar costos iniciales para la creación de un nuevo fondo, con posibles ahorros en costos de administración de los recursos y por otra parte, contribuiría al cumplimiento efectivo de los compromisos del Estado Colombiano que fueron suscritos en el -hasta hoy-, más importante acuerdo de paz realizado en el país, en el que los pueblos étnicos, e indígenas en particular, plasmaron expectativas importantes en materia de derechos territoriales, pero sobre las cuales a la fecha no se evidencian mayores avances.

7. Conclusiones

- El proyecto de inversión para la formalización de territorios indígenas administrado por la ANT ha venido evolucionando en la estructuración de su cadena de valor, lo cual resulta positivo para la programación y ejecución de metas y recursos. No obstante, se identifican cambios en algunos indicadores que hacen perder la trazabilidad en el seguimiento tal como resultó de la modificación de indicadores con el "número de hectáreas adquiridas" por el "número de predios adquiridos".

- Pese que luego del trabajo conjunto entre la ANT y la CNTI se mejorara la estructuración

del proyecto para el periodo de 2022 a 2025[7], preocupa que no se corrijan las dificultades para cumplir con la programación de metas en cada uno de los procesos de dotación y que se mantenga el comportamiento histórico que presenta rezagos frente a las metas anuales en cada vigencia. Por ejemplo, los procesos de constitución programados son más del doble de los que efectivamente pudieron culminarse. Los procesos de ampliación son los que más rezago presentan en su cierre anual, pues de lo programado solo se cierran con corte a la vigencia en promedio el 40%. De igual forma, en los procesos de delimitación se presenta un cumplimiento promedio de 65% de lo que se estipula como meta anual.

- De la revisión de las inversiones reportadas durante el periodo 2014 a 2022 por la ANT al Sistema de SPI SUIFP, se concluye que durante los últimos 9 años se han asignado un total de $412.390 millones a precios constantes de 2022, de los cuales se han comprometido con corte a octubre de 2022, el 89% ($366.630 millones) y se han obligado el 84% ($307.534 millones).

- De los tres objetivos específicos de los proyectos de inversión para la formalización de tierras a pueblos indígenas, el que reporta mayores inversiones es el de "ampliar el acceso a la tierra" con una asignación entre 2015-2022 de $299.486 millones, aunque se destaca la fluctuación de los recursos en las distintas vigencias. El segundo objetivo con mayores inversiones es el de "ampliar el acceso a las iniciativas comunitarias" que reporta asignaciones por $37.529 millones, aunque estas decrecieron durante las últimas vigencias. El tercer objetivo es el de "brindar seguridad jurídica a los territorios" cuyas asignaciones ascienden a $15.669 millones; el mismo fue incrementándose progresivamente en las últimas vigencias.

- Se destaca que el producto o proceso al que más recursos han sido orientados es el de compra y adquisición de predios, el cual durante 2015-2022 presenta asignaciones por $141.275 millones. Sin embargo, sus obligaciones teniendo en cuenta el reporte anual al sistema de información, llegan al 40%.

- La ANT ha invertido durante 2015-2022 un total $32.432 millones en el financiamiento de iniciativas comunitarias. Si bien, es esta una acción afirmativa para el fortalecimiento de los procesos de dotación, esta competencia le corresponde a la ADR. Sin embargo, esta última no tiene proyectos de inversión específicos para la atención de los pueblos indígenas ni tampoco tiene dependencias especializadas para tal fin, lo que evidencia una gran debilidad institucional para garantizar una atención integral en materia de acceso a territorios y desarrollo rural.

- La ANT incluye dentro su objetivo de ampliar el acceso a la tierra, como uno de sus productos a la CNTI, sin embargo, en los recursos programados y ejecutados solo se tiene en cuenta la financiación de las reuniones o sesiones formales de este espacio. Resultaría importante tanto a nivel organizativo como institucional que, tras el fortalecimiento de los recursos en el proyecto de formalización indígena, se incluyera la financiación permanente y progresiva del Observatorio de Derechos Territoriales de la STI de la Comisión, a fin de promover estudios y análisis que contribuyan en el conocimiento público sobre la situación de los pueblos indígenas y a crear confianza y transparencia en el manejo compartido de la información.

---

7 Esto en el sentido de que los productos del proyecto se reorganizaron de acuerdo con cada uno de los objetivos, haciendo más coherente su estructura de cadena de valor. Asimismo, se eliminaron y mejoraron los indicadores de seguimiento en cada uno de los productos.

- Se requieren al menos un valor aproximado de $38,7 billones para atender el total de los requerimientos de las comunidades indígenas: $36,1 billones para atender solicitudes rezagadas de resguardos y $ 2,56 billones para atender la demanda de la ANT desde la vigencia 2016. Los costos obtenidos pueden ser mucho mayores toda vez que no todos los resguardos detallan el número de hectáreas pretendidas en su solicitud. En este sentido, según la cifra de $38.7 billones, se plantean dos escenarios:

    1. La asignación de cerca de $ 500.000 millones anuales, para lograr en 33 años la cobertura del total de casos pendientes de atención, lo que significaría que, bajo esta perspectiva, para el actual PND 2022-2026 se necesitaría $ 2,1 billones.

    2. La asignación de cerca de $ 1 billón anual para lograr la cobertura del rezago histórico de dotación de tierras en 23 años, lo que significaría que para el actual PND 2022-2026 se necesitarían $ 4,2 billones.

8. Recomendaciones

- A la ANT revisar la estructura de la cadena de valor del proyecto de formalización de tierras, teniendo en cuenta que se debe: 1. Adicionar el indicador de "Hectáreas adquiridas" a fin de mantener trazabilidad con vigencias anteriores, 2. Revisar la procedencia de trasladar el "servicio de caracterización de territorios indígenas ocupados ancestralmente" al objetivo de "brindar seguridad jurídica a los pueblos y comunidades indígenas en la dotación y tenencia de tierras" y renombrarlo con su objetivo central que es "brindar protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente", 3. Trasladar a la ADR la responsabilidad sobre el estudio, financiamiento y seguimiento de iniciativas comunitarias y redistribuir los recursos que se tienen programados para este objetivo a otros procesos de dotación de tierras como compra y adquisición de tierras, constitución o ampliación.

- A la ANT, crear una subdirección de Asuntos Indígenas dentro de la Dirección de Asuntos Étnicos con el fin de especializar las funciones y optimizar los procesos para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

- A la ADR, crear una Vicepresidencia de Asuntos Étnicos con una Dirección de Asuntos Indígenas integrada por un equipo especializado en estos temas, y estructurar un proyecto de inversión específico para el fortalecimiento de los procesos productivos y de soberanía alimentaria de los pueblos y comunidades indígenas.

- A la ANT, depurar y completar la base de datos de solicitudes de los pueblos y comunidades indígenas a fin de contar con información fidedigna que permita conocer el escenario real de rezago con mayor precisión en cada una de sus variables.

- A la ANT, elaborar un estudio de balance del cumplimiento de metas e indicadores frente a los recursos asignados en los últimos 10 años con el fin de identificar los cuellos de botella y tomar decisiones basadas en datos producto del análisis institucional.

- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la ANT, elaborar un costeo detallado, con la información disponible institucionalmente, de la cuantía necesaria para dar cumplimiento a todo el rezago y la demanda de solicitudes de los pueblos indígenas en cada uno de los procesos de dotación de tierras.

- Al Gobierno Nacional y en especial al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incrementar el valor de los recursos asignados a la ANT anualmente, teniendo en cuenta los dos escenarios propuestos en este documento a fin de cumplir los compromisos establecidos para la atención de los requerimientos territoriales de los pueblos indígenas.

- Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la ANT, analizar la viabilidad de crear una subcuenta en el Fondo Colombia en Paz destinada exclusivamente a la dotación de territorios indígenas.

- A la ANT, brindar financiamiento público al Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la STI-CNTI, en el marco del proyecto de inversión de la ANT, a fin de promover de manera sostenida el desarrollo de estudios y análisis que fortalezcan el saber público sobre la situación real de los territorios indígenas y los avances en materia de política pública.