

Guía para la formalización territorial indígena

Procesos de constitución y ampliación de resguardos en Colombia





Producción editorial

Amazon Conservation Team®

Fotografías: XXXXXXXXXX

Corrección de estilo: XXXXXXXXXX

ISBN obra impresa: 978-958-58178-6-9

Impresión: XXXXXXXXXXXXXXX

Guía para la formalización territorial indígena

Procesos de constitución y ampliación de resguardos en Colombia



Siglas y acrónimos

ACT	Amazon Conservation Team
AICO	Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CP	Constitución Política
CIT	Confederación Indígena Tairona
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ESJTT	Estudio Socioeconómico, Jurídico y de Tenencia de la Tierra
FNA	Fondo Nacional Agrario
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Liquidado)
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Liquidado)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
OPIAC	Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios

Presentación

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) se creó mediante el Decreto 2363 de 2015, como máxima autoridad de tierras de la nación, cuyo objeto principal obedece a la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a tierra como factor productivo, la seguridad jurídica, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y, administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

En la estructura organizacional de la Agencia Nacional de Tierras, se contempla la Dirección de Asuntos Étnicos, con las siguientes funciones: a) Concertar con las instancias representativas de las comunidades étnicas los planes de atención relacionados con programas de titulación colectiva para comunidades negras, constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, medidas de protección a territorios ancestrales de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras para dotar de tierras a las comunidades étnicas, resolución de conflictos territoriales, procesos agrarios de deslinde, clarificación de las tierras de las comunidades étnicas y demarcación de los territorios ancestrales y/o tradicionales indígenas de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994, Ley 70 de 1993, Decreto 2333 de 2014 y Decreto Ley 902 de 2017; b) Proponer criterios y lineamientos con el fin de adelantar los planes de atención, y c) Dirigir y hacer seguimiento a la ejecución de estos planes.

Así mismo, se cuenta con la Subdirección de Asuntos Étnicos, que se encarga de la operativización de los procesos misionales de acceso a los derechos territoriales de las comunidades étnicas, de acuerdo con los procedimientos administrativos especiales definidos en el marco normativo (Ley 160 de 1994, el Decreto 2164 de 1995 compilado en el Decreto 1071 de 2015, , entre otros). A través de la implementación de las funciones antes descritas, se coadyuva en la materialización del principio constitucional de protección a la diversidad étnica y cultural, principalmente, en el reconocimiento del derecho fundamental al territorio de las comunidades étnicas establecido por el Estado Colombiano.

En concordancia con lo anterior, frente a las condiciones particulares que constituyen barreras para el mejoramiento de las condiciones de bienestar de las comunidades étnicas, el Gobierno Nacional viene adelantando acciones diferenciadas que garanticen que los grupos étnicos cuenten con igualdad de oportunidades. Lo anterior quedó consagrado en la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, dentro de lo regulado en materia territorial en Colombia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 63 y 329 de la Constitución Política de 1991, el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT - ratificado en la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, normas que reconocen el derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas.

En virtud de lo anterior, se hace indispensable aunar esfuerzos para fortalecer la capacidad institucional de la ANT en pro de gestionar de manera efectiva, eficiente y oportuna, las solicitudes de formalización de territorios colectivos que actualmente se encuentran en curso en la Agencia. Es así como, desde la experiencia de años anteriores se identifican los avances logrados, a partir de la unión de esfuerzos entre la Entidad, Instituciones del Ámbito Territorial y Organizaciones de la Sociedad Civil con objetivos afines a su función misional.

Particularmente, la Cooperación Internacional ha contribuido a mejorar la gestión institucional, potencializando las acciones realizadas para la satisfacción de las necesidades de tierras de las comunidades étnicas con miras a su adecuado asentamiento y desarrollo, en cumplimiento de la normatividad vigente. En este sentido ha sido clave, contar con aliados como AMAZON CONSERVATION TEAM -ACT-, organización que trabaja por la conservación de los Bosques Tropicales y el fortalecimiento de las comunidades locales quien ha apoyado procedimientos de formalización territorial emblemáticos, en el marco de su línea estratégicas: "TERRITORIO Y BIODIVERSIDAD"

En este contexto se presenta esta cartilla de formalización territorial, dirigida a las comunidades indígenas en Colombia y a los actores relevantes relacionados con el fin de ilustrar de una manera práctica y cercana el procedimiento establecido en el Decreto 1071 de 2015 en su Título 7 para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de Resguardos y demás normas complementarias.





Contenido

Pág.

1. Contexto: Resguardo indígena propiedad colectiva	X
2. Características permanentes del resguardo	X
3. Marco jurídico actual para el reconocimiento territorial	X
4. Entidades del Estado responsables en el procedimiento de legalización territorial	X
5. Organismos del Estado que vigilan el proceso de legalización territorial	X
6. Entidades del Estado que tutelan el derecho de propiedad colectiva	X
7. Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI-	X
8. Etapas del procedimiento de legalización territorial: Constitución y ampliación	X
9. Consideraciones y recomendaciones finales	X
10. Bibliografía y fuentes	X

1. Contexto: Resguardo indígena propiedad colectiva

En Colombia la propiedad colectiva a favor de las comunidades indígenas es el resultado de un largo proceso de reivindicación de sus derechos frente al Estado. A diferencia de otros países, se cuenta con un marco jurídico que reconoce la propiedad privada de carácter colectivo a los indígenas, con todos sus efectos legales.

La Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional el derecho de las comunidades étnicas a poseer sus territorios de manera colectiva otorgándoles el carácter de las tierras del resguardo como inalienables, inembargables e imprescriptibles, sino también les otorgó la condición de espacios dados a perpetuidad como territorios, con la opción de operar con el carácter político de entidades territoriales, como lo determina en sus artículos 63, 286, 329 y 330.

El resguardo indígena está definido en nuestra legislación como “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas que con un título de propiedad colectiva gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio” (Decreto 1071 de 2015).



La propiedad colectiva del resguardo es un derecho fundamental a favor de los grupos indígenas que protege, desde la Constitución Política, el principio de diversidad étnica y cultural y el derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas.



2. Características permanentes del resguardo²

A

Reconocimiento legal: En favor de una comunidad o agrupación de comunidades indígenas, del derecho de propiedad sobre un espacio territorial claramente determinado en su ubicación y sus linderos.

B

Dominio colectivo: Las tierras del resguardo son de dominio colectivo reconocido en cabeza de la comunidad o grupo de comunidades. El otorgamiento a los espacios de vida de las comunidades y pueblos indígenas del carácter de territorios, concepto que introdujo en la legislación el Convenio 169 y que recogió de manera reiterativa y categórica la Constitución Política³.

C

La sustracción del régimen de libre comercio: Las tierras del resguardo tienen la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles. Las tierras del resguardo son a perpetuidad, sin límites en el tiempo. Los territorios de los Resguardos no son susceptibles de comercialización.

D

Toda la comunidad tiene derecho al uso de las tierras del resguardo: El libre acceso de todos los integrantes de la comunidad o sector de comunidades titulares al uso de la tierra y los recursos naturales que contiene, de acuerdo con sus usos y costumbres y su gobierno propio.

E

Autonomía: La capacidad de la comunidad o grupo de comunidades titulares del resguardo para darse sus propias formas de gobierno y para acceder, si en un futuro lo determina, a la condición de entidad político-administrativa capaz de tener y manejar un régimen de autonomía bastante amplio en el manejo de sus propios asuntos internos y externos.

F

Reconocimiento pleno de derechos: El reconocimiento pleno a las comunidades y agrupaciones de comunidades de la condición de personas jurídicas, sujetos de derechos y obligaciones.

² Roldan, 2014

³ Convenio 169 de 1989 de la OIT, art. 13



3. Marco jurídico actual para el reconocimiento territorial

El marco jurídico que regula la creación de los resguardos y la legalización territorial es relativamente nuevo, sus inicios apenas se remontan a poco más de cincuenta años⁵. A continuación se enuncian las normas más relevantes relacionadas con la asignación de derechos territoriales y el procedimiento para hacerlo.

Ley 89 de 1890: establece disposiciones generales sobre cabildos y resguardos

Ley 135 de 1961: Ley de Reforma Social Agraria

Decreto 2117 de 1969, resguardos y dotación de tierras

Constitución Política de Colombia de 1991

Ley 21 de 1991, aprueba el Convenio número 169/1989 sobre pueblos indígenas y tribales

Ley 160 de 1994, de Reforma agraria y Desarrollo rural campesino

Decreto 2164 de 1994 Dotación y titulación de tierras a comunidades indígenas

Decreto 1071 de 2015 Único reglamentario del Sector administrativo, agropecuario, pesquero y rural

⁵ Como ya se dijo, el Estado reconoció la validez de los títulos de resguardo indígenas, como de pleno dominio sobre la tierra, durante el período de vida republicana de la Nación.

De las normas enunciadas, continúan con vigencia la ley 89 de 1890, la Constitución Política de 1991, la Ley 21 de 1991, la Ley 160 como normas sustantivas y el Decreto 1071 de 2015, que incorporó el Decreto 2164 de 1994 en su Título 7 “Dotación y titulación de tierras a las comunidades Indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos Indígenas en el territorio Nacional⁶.



El primer paso que debe dar toda comunidad que adelanta una solicitud de formalización territorial, ante el Estado, es conocer sus derechos y deberes.

De qué se ocupan estas normas:

- Naturaleza del derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre la tierra.
- Responsabilidad estatal en el reconocimiento y la protección de los derechos de propiedad y posesión de los indígenas sobre la tierra y el territorio.
- Finalidades que debe cumplir la propiedad territorial indígena sobre la tierra.
- Derecho de las comunidades indígenas al uso y el aprovechamiento de los recursos naturales de sus territorios.
- Respeto debido a las modalidades de transmisión entre los comuneros de cada comunidad indígena de sus derechos sobre la tierra.
- Compromiso estatal en la prestación de apoyo a las comunidades indígenas para el adecuado uso de la tierra.
- Reconocimiento especial de los derechos que en materia territorial asisten a los pueblos indígenas en aislamiento y pueblos en contacto inicial.

⁶ En esta cartilla no se hace referencia al Decreto 2333 de 2014 “Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente” y otras normas relevantes, pues los aprendizajes compartidos se sustentan en los procedimientos de constitución y ampliación de resguardos. Tampoco se incluyen el decreto 1232 de 2018 ni el 1824 de 2020.

Vamos a citar algunos artículos relevantes contenidos en las normas relacionadas y en otras complementarias, que deben considerar las comunidades:

Artículo 63 CP

Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 13 Ley 21 de 1991 (Convenio 169 OIT)

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

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

Artículo 14 Ley 21 de 1991 (Convenio 169 OIT)

1. Se deberá reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, se deberán tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, se deberá prestar particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Se deberán instituir procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 12, Numeral 18 de la Ley 160 de 1994

Entre las funciones asignadas al organismo agrario, la de “estudiar la necesidad de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades”.

Artículo 31, literal a de la Ley 160 de 1994

El organismo agrario podrá adquirir, por compra o expropiación, tierras o mejoras o servidumbres de propiedad privada o del patrimonio público, “para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente...”

Inciso final del Artículo 69 de la Ley 160 de 1994

“No se podrá hacer adjudicaciones de baldíos⁷ donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”.

Artículo 85 de la Ley 160 de 1994

“... El Instituto estudiará las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, para efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo ...”. Añade que “con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad”. Y agrega que “así mismo, reestructurará y ampliará resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades”.

Decreto ley 4633 de 2011⁸

En cuyos artículos 17 y 71 (parágrafo) se estipulan responsabilidades para el Estado de asegurar a los pueblos en aislamiento y en contacto inicial, su derecho a mantener su aislamiento y vivir libremente de acuerdo con su cultura, en sus territorios ancestrales sin interferencias ni despojos.

En el caso de los pueblos en contacto inicial, se determina que “las políticas, programas o acciones privadas o públicas que se promuevan o realicen para ellos con cualquier fin se ajustarán a lo previsto en el artículo 193 del presente decreto”.

Decreto 1397 de 1996. Comisión Nacional de Territorios Indígenas

“Priorizará la titulación de resguardos para pueblos o comunidades indígenas no contactadas, en aislamiento voluntario o en contacto inicial, con el fin de asegurar jurídicamente y proteger efectivamente el territorio colectivo y sus derechos humanos”.

Artículo 7 del Decreto 622 de 1976 Traslape con Parques Nacionales Naturales

“No es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena...”

Decreto 2363 de 2015

Creación de la Agencia Nacional de Tierras como autoridad de Tierras y ejecutora de la Política de ordenamiento social de la propiedad rural. Funciones y competencia de la Dirección y Subdirección de Asuntos Etnicos. Artículo 26 y 27.

Títulos 7 y 20 del Decreto 1071 de 2015

Procedimientos de formalización y seguridad jurídica de Resguardos Indígenas

En cuyos títulos establece el procedimiento a seguir para constituir, ampliar, sanear y reestructurar resguardos, así como proteger territorios ancestrales y clarificar la vigencia legal de títulos de origen colonial o republicano.

Decreto Ley 902 de 2017

Las comunidades étnicas son sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural para el acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, en concordancia con la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, el Decreto 2333 de 2014 o las normas que los modifiquen o sustituyan.

⁷ La palabra Baldíos o Tierra Nulis es una construcción occidental; para las comunidades indígenas hace referencia a los territorios de uso tradicional y ancestral.

⁸ Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

4. Entidades del Estado responsables en el procedimiento de legalización territorial

Entidad competente

Desde la expedición de la Ley 135 de 1961 hasta hoy, la competencia para el reconocimiento a las comunidades indígenas de sus derechos sobre la tierra la ha mantenido en forma exclusiva el organismo legalmente autorizado para el manejo de los asuntos de reforma agraria (inicialmente el llamado Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y posteriormente el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER))⁹.

Hoy esta competencia está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y se encuentra establecida en el artículo 1º del Decreto 2363 de 2015 y en el artículo 4 que define sus funciones, en particular las relacionadas con las comunidades indígenas

“25. Concertar con comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención.

26. Ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras.

27. Adelantar los procesos agrarios de deslinde y clarificación de tierras de las comunidades étnicas”.

La Dirección de Asuntos Étnicos y la Subdirección de Asuntos Étnicos son las dependencias encargadas, de conformidad con los artículos 26 y 27, de adelantar las actividades relacionadas con, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, así como la adquisición de tierras y mejoras para dotar de tierras a las comunidades étnicas.



La entidad responsable de impulsar, orientar y decidir en el proceso de formalización territorial indígena en Colombia es la ANT.

⁹ El Decreto 1232 de 2018 estableció específicamente en su artículo 2.5.2.2.4.9. la identificación del territorio de protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, como medida excepcional de protección a los territorios ancestrales de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, procederá a identificar el territorio objeto de protección y realizará su registro bajo la modalidad de “Pueblos Indígenas en Aislamiento con presencia confirmada y territorialidad identificada”, según lo establecido en el artículo 2.14.20.4.2 del Decreto 1071 de 2015.

Entidades que participan en el proceso

Otras entidades públicas, en cumplimiento de diversas finalidades, intervienen en el proceso. A continuación se relacionan las que participan según lo definido en el Decreto 1071 de 2015 en su Título 7:

Ministerio del Interior: Emite el concepto sobre la viabilidad o no de la constitución del resguardo, con fundamento en el expediente que contiene el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras demás diligencias adelantadas por la ANT para el efecto señalado (Art. 2.14.7.3.6.). También tendría que intervenir para conceptuar sobre la condición de indígena que se pueda atribuir a una agrupación, si hubiere dudas al respecto.

Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios: Para notificarse del auto de la ANT que ordena la visita a la comunidad indígena interesada (Art. 2.14.1.3.4)

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP): Correspondiente al lugar de ubicación de las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo, para que el registrador proceda a abrir un “folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al resguardo constituido o reestructurado” y a cancelar las “matrículas anteriores de los bienes inmuebles que se constituyan con el carácter legal de resguardo” (Art. 2.14.7.3.8.).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: En los procedimientos de ampliación, reestructuración o saneamiento de resguardos, el Ministerio es el encargado de emitir “pronunciamiento expreso sobre la verificación y la certificación del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del resguardo ...” (Artículo 2.14.7.3.5.).

Entidades Territoriales: las alcaldías donde se ubiquen las pretensiones territoriales, deberán fijar el edicto del auto que ordena la visita por el termino de 10 días hábiles.

Consejo Directivo de la ANT: Por mandato del artículo 2.14.7.3.7. las entidades integrantes del Consejo Directivo de la ANT son las encargadas de, una vez analizado en su totalidad el procedimiento, decidir sobre la formalización del resguardo.

Otras entidades: Como lo estipula el artículo 2.14.1.3.1, eventualmente el Ministerio del Interior y otras entidades públicas podrán presentar a la ANT la solicitud para adelantar los trámites tendientes a constitución, ampliación, reestructuración o saneamiento de resguardos.

5. Organismos del Estado que vigilan el proceso de formalización territorial

Con el propósito de que las comunidades puedan hacer valer sus derechos cuando sea necesario, también podrán acudir a los órganos de control relacionados a continuación:

Procuraduría General de la Nación: Este órgano de vigilancia cuenta con una Procuraduría delegada para la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos que tiene entre sus funciones las siguientes:

- La promoción y la protección de los derechos de los grupos étnicos.
- Intervenir ante autoridades públicas en defensa del orden jurídico; del patrimonio público; de las garantías y de los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos de los grupos étnicos.
- Velar por el cumplimiento de las normas y las decisiones judiciales relacionadas con la protección de los derechos de los grupos étnicos.
- Vigila a las entidades públicas que deben atender a los grupos étnicos, para que cumplan las normas constitucionales y legales que exigen la protección de sus derechos.
- Realiza seguimiento a los casos que llegan a la Procuraduría para asegurarse de que los miembros de grupos étnicos tengan una atención oportuna por parte de las autoridades encargadas.

Defensoría del Pueblo: Este órgano de vigilancia cuenta con una Defensoría delegada para Indígenas y Asuntos

Étnicos que tiene entre sus funciones las siguientes:

- Mediar en los conflictos internos e intraétnicos de las comunidades y pueblos que así lo requieran.
- Realizar el seguimiento a los acuerdos celebrados entre los grupos étnicos y el Estado, con el fin de verificar su cumplimiento.
- Realizar visitas periódicas de acompañamientos a los grupos étnicos que habitan regiones con situaciones críticas en derechos humanos.
- Brindar asesoría a los diferentes grupos étnicos, organizaciones, entidades estatales y dependencias internas de la Defensoría del Pueblo, relacionada con los asuntos de su competencia.

Contraloría General de la República: la Contraloría General de la República ejerce, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. En ese marco evalúa los resultados obtenidos por las entidades del Estado al determinar si adquieren, manejan y/o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental.





6. Entidades del Estado que tutelan el derecho de propiedad colectiva

El Estado en Colombia está organizado en dos partes: las ramas del poder público y los organismos del Estado (p. ej. los organismos relacionados en el numeral anterior). Adicional a eso, dentro de las ramas del poder público está la rama judicial, que está compuesta por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, entre otras.

La Corte Constitucional es el organismo encargado de la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución Política, y entre sus funciones esta revisar, conforme lo determina la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de los derechos constitucionales.

En ese contexto, a través de diferentes sentencias y autos se ha pronunciado en la defensa de los derechos territoriales indígenas.

“El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes. El derecho fundamental a la propiedad colectiva de los grupos étnicos lleva implícito, dada la protección constitucional del principio de diversidad étnica y cultural, un derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas”¹¹.



Conocer las características del resguardo, el marco jurídico para la formalización territorial vigente, la entidad competente y las entidades que participan en el proceso, los organismos que vigilan y tutelan el derecho al territorio y la importancia del expediente es el primer paso que toda comunidad debe atender en los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-188 de 1993. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

7. Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)

Esta instancia, creada bajo el Decreto 1397 de 1996, merece una descripción aparte. La CNTI nace como resultado del proceso de lucha y reivindicación de los pueblos indígenas. Es un espacio de interlocución entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional con el fin de concertar los temas relacionados con la garantía de los derechos territoriales indígenas.

La CNTI tiene entre sus funciones, las siguientes:

- Acceder a la información consolidada sobre gestión del INCORA respecto de resguardos indígenas durante el período 1980-1996.
- Acceder a la información y actualizarla, sobre necesidades de las comunidades indígenas para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas y la conversión de éstas en resguardo; solicitudes presentadas, expedientes abiertos y estado de los procedimientos adelantados.
- Concertar la programación que se requiera para períodos anuales de la legalización de territorios indígenas.
- Preparar un estimativo de los costos por períodos anuales de las actividades programadas para realizar los estudios socioeconómicos, adquisición de predios y mejoras, adecuación institucional, requerimientos técnicos, inscripción de títulos, etc., y señalar los presupuestos necesarios para cada una de las vigencias fiscales.
- Analizar normas agrarias sobre resguardos indígenas y recomendar modificaciones para superar obstáculos a fin de cumplir procesos territoriales.
- Hacer seguimiento a la ejecución de la programación de la ANT para constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, y saneamiento y conversión de reservas.



Quienes integran la CNTI

Pueblos Indígenas

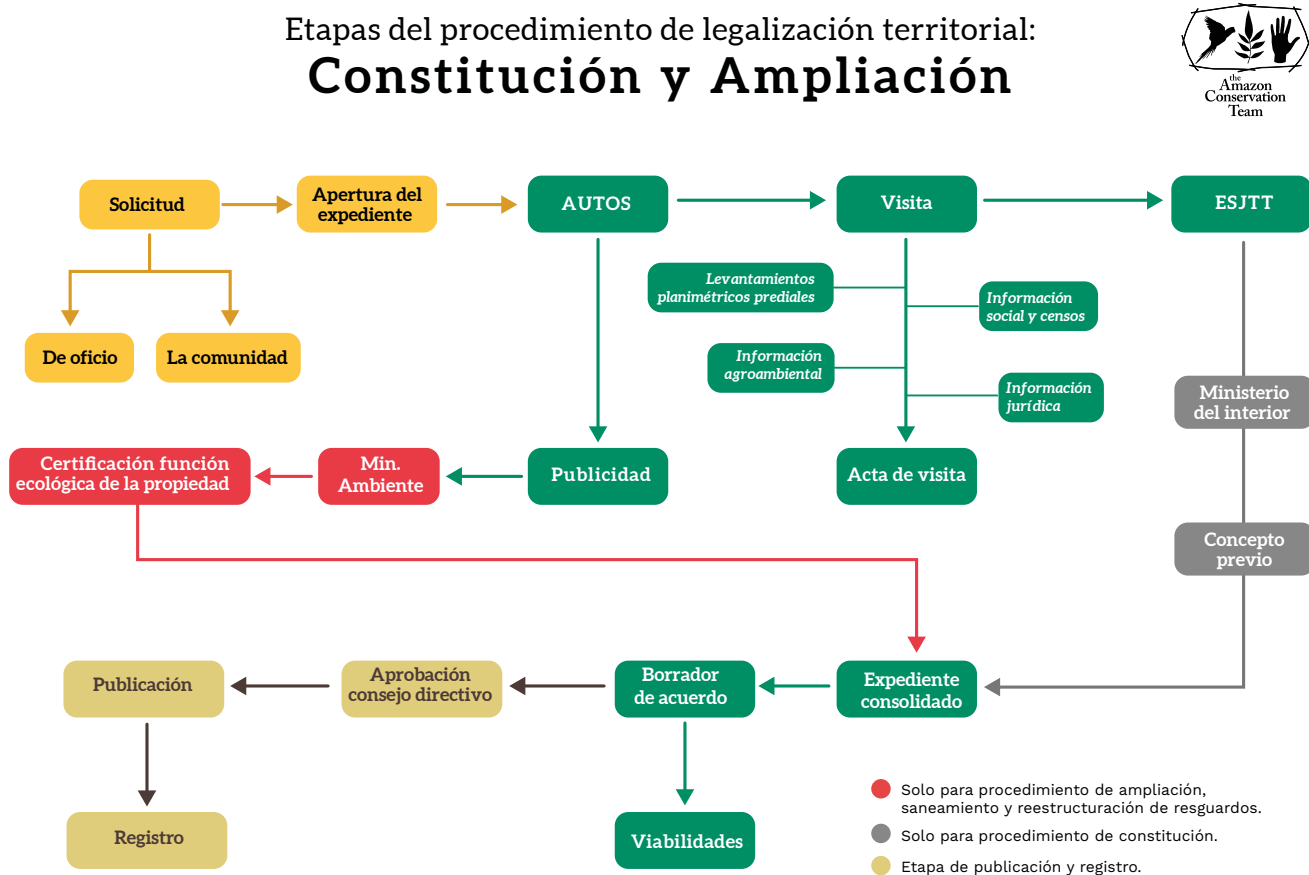
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)
- Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC)
- Confederación Indígena Tairona (CIT)
- Macro Regionales Norte, Centro Oriente, Occidente, Orinoquía y Amazonia
- Autoridades tradicionales Indígenas de Colombia por la Pacha Mama (AICO)
- Autoridades Tradicionales Indígenas Gobierno Mayor
- Senadores y exconstituyentes indígenas en calidad de invitados permanentes

Gobierno Nacional

- Viceministro de Agricultura
- Director Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Jefe Oficina de Planeación Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Director de Asuntos Étnicos Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Delegado Ministerio del Interior
- Jefe de Desarrollo Agropecuario Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Director General de Presupuesto Ministerio de Hacienda

8. Etapas del procedimiento de legalización territorial: Constitución y ampliación

Uno de los grandes retos que tienen las comunidades indígenas que se encuentran a la expectativa de la constitución, ampliación y/o saneamiento de su resguardo es conocer, además de las entidades responsables, cada una de las etapas del procedimiento contenido en el Decreto 1071 de 2015, que incorporó el Decreto 2164 de 1994 en su Título 7 “Dotación y Titulación de tierras a las comunidades Indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional”.





Constitución

La comunidad indígena posee sus tierras sin título de propiedad, o no se halla en posesión, total o parcial, de sus territorios ancestrales.

Ampliación

El resguardo ya está constituido, sin embargo, es insuficiente para el desarrollo de la comunidad o para el cumplimiento de la función social y ecológica la propiedad, o cuando en el momento de constitución del resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras de ocupación tradicional de la comunidad o que constituyen su hábitat.

Reestructuración

Aplica cuando el resguardo es de origen colonial o republicano¹². En este caso la ANT, previa clarificación sobre vigencia de los respectivos títulos, procederá con el trámite indicado.

Saneamiento

El resguardo ya está constituido, sin embargo, en el momento de su constitución se identificaron mejoras de personas ajenas a la comunidad indígena. Puede ocurrir que la comunidad haya adquirido con recursos propios esas mejoras, o a través del INCORA, INCODER o ANT.

Es posible que la comunidad identifique en su solicitud la necesidad de saneamiento y de ampliación al mismo tiempo.

En aras de hacer comprensible cada una de las etapas del proceso, establecido en el título 7 del Decreto 1071 de 2015 para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional; a continuación se presenta una descripción de las etapas y las actividades que se deben adelantar, a través de preguntas y respuestas.

8.1 Apertura del Proceso

¿Cómo se inicia el proceso de constitución, ampliación, reestructuración o saneamiento de un resguardo indígena?

El proceso se puede iniciar de oficio por la ANT, o por solicitud de cualquier entidad pública, de la propia comunidad interesada o de una organización indígena.

Si la solicitud de inicio del proceso es realizada por la comunidad, ¿qué aspectos debe tener en cuenta?

Es fundamental que la comunidad indígena identifique primero la información básica relacionada con el territorio pretendido.

- Precisar con las autoridades del cabildo y los comuneros el tipo de trámite que pretende se adelante: constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración.

¹² Actualmente está en proceso de concertación un decreto que tiene por objeto reglamentar el trámite de clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial.

- Elaborar un mapa básico (cartografía social) de las tierras pretendidas, identificando si es posible las vías de acceso y otra información pertinente.
- Identificar el número de familias que integran la comunidad.

Otra información, no obligatoria dentro del proceso de solicitud, que es importante tener en cuenta:

- Definidos los tres puntos anteriores, es recomendable que la comunidad verifique si ya existe una solicitud radicada en la entidad competente o si es la primera vez que se va a tramitar.
- ¿Por qué? A veces existen solicitudes ya radicadas y un expediente abierto por parte de la entidad competente. En este caso, la comunidad debería solicitar esta información sobre el estado del proceso, para no duplicar etapas que tal vez ya se surtieron.



- Predios y mejoras de propiedad de la comunidad indígena: En ocasiones, la comunidad, con recursos propios o de terceros, ha adquirido predios o mejoras que quiere sean incorporadas en el trámite respectivo. Para ello es clave contar con los documentos que acrediten estas compras: escrituras públicas de compraventa, folios de matrícula inmobiliaria, documentos privados de compraventa, declaraciones extrajudicial que acreditan la ocupación, actas de entrega del INCORA, INCODER o ANT, o las cesiones que en algunos casos los comuneros quieran realizar de manera voluntaria a favor del proceso pretendido.
- Impuestos: Los predios de propiedad privada a nombre de la comunidad que no formen parte del resguardo y que esta pretende se incluyan tratándose de constitución, ampliación o saneamiento, deben pagar el impuesto predial. Es preciso que la comunidad revise si está al día en dicho pago o en su defecto con qué recursos va a cancelar los saldos debidos. Algunos procesos de constitución o ampliación se retrasan por este tipo de situaciones.
- La comunidad puede tener estudios, documentos, cartografía social, planos, levantamientos topográficos y otros que pueden ser relevantes para el trámite. Si bien no es obligación contar con este tipo de información, en caso de tenerla, puede ser pertinente aportarla a los profesionales encargados de impulsar el proceso.

Después de que la comunidad ha revisado toda la información de la pretensión territorial, ¿qué paso debe seguir?

Una vez la comunidad tiene clara la pretensión territorial, debe elaborar por escrito la solicitud formal de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración; a través de su propio cabildo, de otra autoridad tradicional o de otro tipo de organización propia indígena.

La solicitud formal debe incluir la siguiente información:

- La información básica de la tierra requerida.
- La ubicación de la misma.
- Vías de acceso.
- Un croquis o mapa social de la tierra requerida.
- El número de familias que integran la comunidad.
- La dirección donde recibirán comunicaciones y notificación.



¿Dónde se debe entregar la solicitud?

La solicitud se debe radicar ante la ANT en Bogotá o en las oficinas a nivel regional: Unidades de Gestión Territorial o de manera virtual. El representante de la comunidad que entregue la solicitud en la oficina de la ANT debe llevar el original y una copia y verificar que ambos documentos queden con la constancia de radicación. Igualmente, la solicitud digital deberá contar con constancia de radicación.

¿Qué es la radicación y qué se debe hacer con la copia de la solicitud radicada?

Es el procedimiento por medio del cual las entidades, en este caso la ANT, asignan un número consecutivo a las comunicaciones recibidas, para dejar constancia de la fecha y la hora de recibo y de los documentos anexos, con el propósito de oficializar su trámite y cumplir con los términos de vencimiento que establezca la ley. Estos términos empiezan a contar a partir del día siguiente hábil de radicado el documento.

El representante de la comunidad debe guardar la copia de la solicitud del trámite radicada, porque es el soporte que les permitirá hacer seguimiento a la respuesta que la ANT le dé al trámite de la solicitud. Es importante que la comunidad disponga de una carpeta donde vaya archivando todos los documentos y soportes relacionados con el proceso.

¿Otras entidades pueden diligenciar la solicitud en nombre de la comunidad indígena?

Respecto a la solicitud, como ya se indicó, de manera similar puede actuar una institución del Estado distinta de la ANT, cuando de oficio o por solicitud de terceros decida solicitar acciones relacionadas con la asignación de tierras a una comunidad indígena. Por ejemplo, el Ministerio del Interior, e igualmente esta facultad se expresa en los mandatos que ha recibido el Gobierno desde la rama judicial de realizar estos procesos, como ha sucedido en muchos casos.

Por último, cuando la ANT tenga conocimiento de la necesidad de formalizar el territorio que ocupa una comunidad indígena, por mandato de la norma debe iniciar de oficio el respectivo procedimiento.



¿Después de radicada la solicitud se inicia el proceso?

Una vez haya recibido la solicitud, o en el momento de iniciar el proceso de oficio, la ANT procede a la apertura del expediente. En él se depositan todas las diligencias administrativas correspondientes y toda la documentación aportada por las partes en desarrollo del proceso.

Lo anterior significa que cada expediente debe ser conservado de manera indefinida, como prueba de los actos administrativos relacionados con el resguardo y como referencia y custodio de todos los procesos siguientes a la constitución del mismo, tales como su reestructuración, ampliación o saneamiento.

La obligación de la guarda del expediente está en cabeza de la ANT.



8.2 Programación y realización de la visita

¿Que se requiere para la programación de la visita?

Una vez abierto el expediente se programará la visita y los estudios necesarios. el siguiente paso es que la ANT programe la visita mediante un AUTO firmado por el subdirector, ordene la visita a la comunidad interesada y al área pretendida, designe a los profesionales encargados. 11 señala el tiempo en que se realizará y en la misma se levantan los insumos para el Estudio socioeconómico jurídico y de tenencia de la tierra.

Este auto se deberá comunicar al procurador Judicial, Ambiental y Agrario y a quien hubiere formulado la solicitud. Igualmente se dispondrá la fijación de un edicto, por el término de diez días, en la alcaldía o alcaldías de la ubicación del territorio pretendido.

Cuando se trata de un proceso de ampliación, reestructuración o saneamiento de resguardos, el auto que ordena la visita se comunicará también al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, solicitándole un pronunciamiento expreso sobre la verificación y la certificación del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del resguardo.

El auto y el edicto se agregarán al expediente.

¿Qué actividades se realizan en la visita?

En la visita los profesionales delegados realizan una caracterización de la comunidad, del territorio, de las actividades productivas, de aspectos culturales relevantes, de las familias del resguardo, de los ocupantes, de los posibles linderos, si existen conflictos, de la información predial y otra que se considerará dentro del ESEJT.

En la diligencia de la visita, los profesionales encargados levantarán un Acta de Visita en la cual se hará constar:

- Ubicación del terreno.
- Extensión aproximada.
- Linderos generales.
- Número de habitantes indígenas, comunidades indígenas y grupo o grupos étnicos a los cuales pertenecen (censos).
- Número de colonos establecidos, si los hubiere, con área ocupada y mejoras poseídas.

El Acta de Visita deberá ser debidamente firmada por los delegados de la ANT y las autoridades de la comunidad indígena se agregará al expediente.

En la visita se levantan los censos, en el formato definido por la ANT para tal efecto; esta información es clave pues se integrará dentro del ESEJTT en el numeral de aspectos sociales y poblacionales (información demográfica).

¿Los censos son los mismos que realiza el DANE o los que se presentan al Ministerio del Interior?

Es importante precisar que, a diferencia de la información censal reportada por el DANE y la presentada al Ministerio del Interior, en este caso se trata del censo socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras de la comunidad indígena. Un reconocimiento de la población agrupada en la comunidad que hace la solicitud o vinculada al resguardo, que permita determinar el requerimiento de tierra frente a la expectativa territorial.

El censo se diligencia en formatos impresos, y luego los profesionales designados en la visita deben digitalizarlos.

Por lo anterior, es importante que durante la visita técnica la comunidad esté organizada, en aras de avanzar en este proceso que puede ser dispendioso.

Los formatos físicos de los censos también se deben agregar al expediente.

8.3 Estudio socioeconómico, jurídico y de la tenencia de la tierra ESJTT

¿Por qué y cuándo se deben realizar los estudios?

El ESJTT es la pieza fundamental del expediente, con fundamento en él, el Consejo Directivo de la ANT deberá tomar la decisión final sobre las demandas territoriales indígenas.

Habrà lugar a la elaboración del estudio cuando éste no se hubiere realizado previamente.

Cuando se trate de los procedimientos de ampliación o de saneamiento territorial de los resguardos, se podrá optar a la actualización o complementación de los estudios en aquellos casos en que sea necesario.



¿Qué contiene el estudio socioeconómico jurídico y de tenencia de la tierra?

El estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de la tierra debe cubrir, entre otros, los siguientes puntos:

- Descripción física de la zona de terrenos propuestos para la constitución o ampliación del resguardo.
- Condiciones agroecológicas y uso de suelos, teniendo en cuenta sus particularidades culturales.
- Antecedentes etnohistóricos.
- Descripción demográfica, determinando población objeto del programa (análisis de censos).
- Descripción sociocultural.
- Aspectos socioeconómicos.
- Situación de tenencia de tierras (formas, distribución y tipos de tenencia).
- Delimitación del área y plano del terreno.
- Estudio de situación jurídica (propiedad, documentos que confieran derechos).
- Informe de explotación económica de tierras (según usos, costumbres y cultura).
- En el caso de los procesos de ampliación, reestructuración o saneamiento del resguardo ya constituido, un informe de cumplimiento de función social de la propiedad en el resguardo, indicando formas productivas y específicas que se utilicen.
- Disponibilidad de tierras para adelantar el programa requerido.

- Determinación de áreas de explotación, áreas comunales, uso cultural y de manejo ambiental, según usos y costumbres.
- Perfil de programas o proyectos de mejoramiento de calidad de vida y desarrollo socioeconómico.
- Determinación cuantificada de necesidades de tierras de la comunidad.
- Conclusiones y recomendaciones pertinentes.

¿Qué es el estudio de títulos y quién lo debe hacer?

El estudio de títulos es el análisis que realiza un abogado respecto de la situación jurídica de un inmueble (predio) para determinar, en este caso, si está habilitado para incorporarse dentro de la expectativa de constitución, ampliación o saneamiento.

En el momento de realizar el estudio de títulos de los predios, se deben analizar todas las circunstancias jurídicas relacionadas con el predio o con la mejora.

Para esto se revisa, en primer lugar, el certificado de tradición y libertad del predio (folio de matrícula inmobiliaria) que contemple o abarque la situación jurídica del mismo. Este certificado es un documento de carácter público, es decir, cualquier persona puede solicitarlo. Además de eso se revisan los documentos que aparecen registrados en el certificado para determinar si está habilitado.

¿Qué predios y mejoras se pueden considerar habilitados dentro de la pretensión territorial?

Los predios rurales que no tengan ninguna limitación al dominio, gravamen, condiciones resolutorias y que estén habilitados por el abogado encargado de realizar el estudio de títulos.

También se pueden considerar las mejoras que tengan la acreditación de ocupación por parte de la comunidad o un comunero y que quieran cederlas a favor del proceso y/o baldíos de ocupación ancestral y tradicional.

Generalmente se incorporan los siguientes:

- Predios rurales y mejoras del Fondo Nacional Agrario entregados a las comunidades.
- Predios rurales o mejoras entregados o transferidos a la comunidad por el INCORA, INCODER, ANT y otras entidades u organizaciones.
- Predios rurales adquiridos por la comunidad.
- Tierras y mejoras poseídas por la comunidad o sus miembros (ocupación ancestral) a título colectivo o individual.

- Predios rurales o mejoras entregadas por otras entidades públicas o privadas y las poseídas en forma colectiva o individual por la comunidad y las que fueren cedidas por sus miembros.

¿Qué sucede si para la pretensión territorial no se cuenta con tierras disponibles o suficientes?

En estos casos, para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos se requerirá adelantar programas de adquisición de tierras y mejoras de propiedad privada, para lo cual la ANT, y en los espacios de concertación priorizará la adquisición de los predios y mejoras necesarios en los proyectos de programación anual respectiva.



¿Qué es el levantamiento planimétrico predial, qué equipos se utilizan y quién debe hacerlo?

Es el procedimiento que se realiza en campo para lograr la definición de linderos, superficie y ubicación de un terreno, mediante la obtención de coordenadas o puntos que se toman sobre elementos naturales o antrópicos donde se presentan cambios de dirección del lindero, tales como cercas, ríos, quebradas, caminos y vías, entre otros, que en conjunto dan forma al predio.

Para realizar el levantamiento o la identificación física georeferenciada de cada uno de los puntos que alinderan el predio o área de terreno se deben emplear equipos especializados de posicionamiento global satelital GPS y atender los parámetros técnicos de la ANT y del IGAC.

Este proceso es realizado por técnicos en topografía, ingenieros topográficos y/o profesionales especializados y el resultado es una representación gráfica: un plano del predio o la superficie de terreno.



¿El levantamiento planimétrico predial se realiza sobre todos los predios rurales y mejoras de la expectativa territorial? ¿La comunidad debe acompañar este procedimiento?

El objetivo de la captura de información en campo (toma de puntos) es determinar, como ya se anotó, la geometría real del predio o área de terreno siguiendo los parámetros técnicos de la ANT y del IGAC. La identificación de los linderos del predio o área de terreno se debe hacer recorriendo todo el perímetro del mismo.

Por lo tanto, una vez realizado el estudio de títulos y definida la viabilidad de los predios rurales y mejoras que se incorporan dentro de la expectativa, es necesaria la individualización espacial de cada predio con la toma de datos en campo. Para ello es necesario:

- Si existe cartografía predial institucional, esta se utilizará para la localización de la información preliminar en oficina y una vez en terreno se utilizará como referencia, en ningún caso se puede utilizar para identificar linderos que en el momento de la toma de datos la comunidad o los colindantes no identifiquen.
- Los procesos de toma de datos en campo deben ser acompañados por miembros de la comunidad que conozcan e identifiquen los linderos posibles de los predios rurales y/o mejoras.
- Deben estar presentes los colindantes que permitan

la individualización del predio rural y/o mejora, quienes además suscribirán un acta de colindancia una vez tomados los datos.

¿Con el levantamiento en campo se concluye esta parte del proceso?

No, una vez realizado el levantamiento en campo y suscritas las actas de colindancia, el equipo de topografía debe realizar en oficina el análisis de la información para generar el plano correspondiente y la redacción técnica de linderos.

Resultado de este ejercicio entregará el informe de topografía que incluye, entre otros, los siguientes puntos:

- Datos generales de localización como departamento, municipio, corregimiento o vereda, predio, área georreferenciada y fechas de trabajo.
- Sistema de coordenadas.
- Características de los equipos.
- Descripción general física de la zona.
- Cuadro de coordenadas.
- Cuadro de áreas.
- Plano del levantamiento topográfico en la plantilla definida por la ANT.
- Información del predio resultante en formato shape.
- Cuadro de linderos y colindantes.
- Archivo fotográfico.
- Actas de colindancia debidamente firmadas por el profesional, un representante de la comunidad y el colindante.
- Otros soportes.

Parte de esta información se incorpora dentro del ESJTT y dentro de los anexos del mismo, y por consiguiente en el expediente.

¿Por qué es importante conocer esta información tan técnica y especializada?

La comunidad indígena no es responsable de estos componentes, sin embargo, suministra información relevante tanto a los abogados encargados de los estudios de títulos como al equipo de topografía que permitirá concluirlos. También entender por qué los procesos demandan más tiempo del esperado.

En algunos procesos, las comunidades han asumido la contratación de profesionales que no tienen en cuenta estos parámetros, lo que genera falsas expectativas e información incompleta que no es tomada en cuenta en la pretensión territorial, lo cual termina demorando más el proceso.

¿Qué pasa si el área del predio rural que aparece en el título jurídico no coincide con el área levantada por el equipo de topografía en campo?

En este caso, se podrá adelantar uno de los procedimientos Catastrales con Efecto Registrales, y la entidad encargada de dicho trámite es el Gestor Catastral correspondiente, que dependiendo el caso podrá ser la ANT en su calidad de gestor especial, el IGAC o el Gestor Catastral habilitado.

8.4 Conceptos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

¿En qué casos aplica el concepto previo del Ministerio del Interior?

El concepto del Ministerio del Interior aplica cuando se está adelantando el proceso de constitución del resguardo.

Una vez surtidas las etapas anteriores y consolidado el ESJTT, se remitirá al Ministerio del Interior para que en el término de treinta días rinda concepto previo sobre la constitución del resguardo. Si agotado este término no se ha producido el concepto, se entenderá que este ha sido favorable.

El concepto expedido por el Ministerio del Interior se debe incorporar en el expediente.



¿En qué casos aplica el concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible?

Cuando se trata de procesos de ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible certifica la función ecológica de la propiedad. Para tal efecto utiliza cuatro líneas conceptuales:

- Biodiversidad y ecosistemas.
- Territorio y autonomía.
- Usos y conocimientos tradicionales.
- Ordenamiento territorial.

La Oficina de Educación y Participación es la encargada de emitir dicho concepto cuando los territorios indígenas no tienen traslape con áreas protegidas. De lo contrario, es la Unidad de Parques Nacionales Naturales quien lo emitirá. El Ministerio dispone de un término no mayor a treinta días calendario para expedir la certificación, después de realizada la visita.

Lamentablemente el Ministerio de Ambiente no cuenta con los recursos humanos para hacer las visitas. En consecuencia, según algunos tratadistas, se aplicaría el silencio administrativo.

Una vez emitido el concepto, se agregará al expediente.



8.5 Etapa final: aprobación, publicación y registro

Presentación del expediente ante el consejo directivo de la ANT

¿Surtidas todas las etapas anteriores, el expediente pasa a consideración del consejo directivo de la ANT?

No, una vez el expediente está consolidado, la Subdirección de Asuntos Étnicos prepara el proyecto de acuerdo para el análisis y la decisión del Consejo Directivo. Sin embargo, existe un paso interno dentro de la ANT, que es remitir el expediente con todos sus anexos y el proyecto de acuerdo a la oficina jurídica de la misma entidad, quien da viabilidad al expediente o puede devolver el expediente a la Subdirección de Asuntos Étnicos para que subsane las observaciones correspondientes.

El expediente completo y el proyecto de acuerdo se remiten al interior de la ANT para que sea considerado en la programación de las reuniones del Consejo Directivo de la ANT.

¿Quién integra el consejo directivo de la ANT y cuáles son sus funciones?

El Consejo Directivo de la ANT estará integrado por once miembros, de acuerdo con la siguiente relación:

- El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, éste preside, quien sólo podrá delegar su participación en el vicesministro de Desarrollo Rural.
- El ministro del Interior.
- El ministro de Justicia y del Derecho.
- El ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Un delegado del presidente de la República.
- El director del Departamento Nacional de Planeación.
- El director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Un delegado de las comunidades indígenas.
- Un delegado de comunidades negras.
- Un delegado de las comunidades campesinas.
- Un delegado de los gremios agropecuarios.

También intervienen como invitados permanentes, con voz, pero sin voto, el superintendente de Notariado y Registro y el director de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y otros.

Los demás miembros del Consejo podrán delegar su participación en servidores del nivel directivo.

Dentro de las funciones del Consejo Directivo está aprobar la constitución, ampliación, o reestructuración de resguardos indígenas.

¿Cuándo se realiza la aprobación del proceso de formalización territorial?

Cuando en la sesión del Consejo Directivo convocada para estudiar y aprobar los proyectos de acuerdo para constitución, ampliación o reestructuración presentados por la Subdirección de Asuntos Étnicos, y hallándose todo ajustado a las disposiciones legales, se aprueba dicho trámite.

Dentro de los treinta días siguientes, expedirá el acuerdo de constitución, ampliación o reestructuración del resguardo, según el caso, firmado por el presidente del Consejo Directivo y por el secretario.

¿Con el acuerdo aprobado por el consejo directivo se culmina el proceso de constitución, ampliación, o reestructuración?

No. Se debe adelantar el proceso de publicación, notificación y registro.

Después de firmado el acuerdo que constituye, reestructure o amplíe el resguardo, este se publicará en el Diario Oficial, se notificará a las comunidades interesadas y una vez en firme, se ordenará su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos públicos del lugar de ubicación de las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo.

¿Qué efectos tiene para la comunidad la culminación de las etapas del proceso?

El Acuerdo debidamente publicado, notificado y registrado en la ORIP constituye el título traslativo del dominio y acredita la titularidad de la propiedad colectiva a favor del resguardo.

¿La comunidad indígena tiene deberes y obligaciones una vez formalizado el resguardo?

Sí, a continuación enunciamos algunas relevantes:

- En caso de que personas distintas a los integrantes del resguardo se establezcan al interior del mismo, deben informar a las autoridades del resguardo o a las autoridades civiles y de policía para que se adopten las medidas correspondientes. Este aspecto es importante porque a partir de la vigencia del acuerdo, no se reconocerá la ocupación y los trabajos o mejoras a terceras personas y no tendrán derecho a solicitar ninguna compensación.
- Distribución y Asignación de Tierras. De acuerdo con lo estipulado en el párrafo 2° del artículo 85 de Ley 160 de 1994, el cabildo o autoridad tradicional elaborará un cuadro de asignaciones de solares del resguardo que se hayan hecho o hicieren entre las familias de la parcialidad, las cuales podrán ser objeto de revisión y reglamentación por parte de la ANT, con el fin de lograr la distribución equitativa de las tierras.

- **Servidumbres.** En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 2.14.7.5.3 y 2.14.7.5.4 del Decreto 1071 de 2015, el resguardo queda sujeto a las disposiciones vigentes que regulan las servidumbres, entre otras, las pasivas de tránsito, acueducto, canales de riego o drenaje y las necesarias para la adecuada explotación de los predios adyacentes y las concernientes a las obras de infraestructura de interés público. Recíprocamente, las tierras de la Nación y las de los demás colindantes con el resguardo se sujetarán a las servidumbres indispensables para el beneficio y desarrollo del resguardo ampliado.
- **Bienes de uso público.** Los terrenos que se constituyan, amplíen o reestructuren como resguardo, no incluyen los ríos, ni las aguas que corren por los cauces naturales, las cuales, conforme lo previsto por el artículo 677 del Código Civil, son bienes de uso público, propiedad de la Nación.
- Tampoco se incluye una faja paralela a la línea del cauce permanente de los ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho, que de conformidad con el literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado.
- **Función social y ecológica.** En armonía con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo quedan sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de la comunidad indígena.
- Esto significa que las comunidades indígenas titulares de la propiedad colectiva del resguardo

deberán observar el cumplimiento de las responsabilidades que para los dueños de tierras en general imponen la Constitución y las demás leyes para la defensa del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales.

¿Los resguardos deben pagar impuesto predial y sobretasas legales de los predios incorporados en el globo de terreno ampliado, constituido o saneado?

No. De acuerdo con el artículo 184 de la Ley 223 de 1995. Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales.





9. Consideraciones y recomendaciones finales

1. La propiedad colectiva del resguardo es un DERECHO FUNDAMENTAL a favor de los grupos indígenas que protege, desde la Constitución Política, el principio de diversidad étnica y cultural y el derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas.
2. Es importante que la comunidad identifique las características de su resguardo ya constituido o del territorio que quieren que se constituya o amplíe. Esta información puede ayudar a tener claridad las pretensiones y/o expectativas territoriales de la comunidad, simplificando y orientando desde el principio el proceso.
3. Es fundamental que la comunidad o sus representantes conozcan claramente los derechos y deberes que tienen en el marco del procedimiento. No basta con exigir el reconocimiento territorial, es preciso conocer cada una de las etapas del proceso, lo cual permitirá una interlocución equilibrada y cualificada con la entidad competente.
4. Es importante que los representantes de la comunidad mantengan un archivo físico ordenado donde consignen las solicitudes, documentos, comunicaciones y demás información relacionada con la solicitud o pretensión territorial. La información y su buen manejo son clave para evitar duplicidad de acciones; tener soportes para requerir a las entidades competentes y para mantener informados a los comuneros del estado del proceso.
5. Algunos procedimientos pueden durar más de lo esperado. Lo anterior obedece a múltiples factores, entre los cuales están el cambio en la institucionalidad encargada de los procesos, el agotamiento de tierras baldías en algunas regiones del país, el alto costo de la tierra, el conflicto y la asunción de compromisos por parte del Estado con las comunidades no ajustados a la capacidad real para atenderlos; en otros casos algunas pretensiones de comunidades que se cruzan con derechos de otras étnias.
6. Trabajar de manera coordinada entre la comunidad, la entidad competente, las demás instituciones que coadyuvan en el proceso es clave para sacar adelante las pretensiones territoriales de las comunidades indígenas.
7. El acceso a la tierra es diferenciado en las distintas regiones del país, no se puede comparar por ejemplo la Amazonia con la zona andina, lo cual se evidencia en el tamaño de las adjudicaciones y en las particularidades de los procesos. Los grandes resguardos titulados en la Amazonia no pueden minimizar los problemas de acceso a la tierra que tienen otras comunidades ubicadas en otras zonas del país donde hay gran concentración de población indígena.
8. El reconocimiento territorial incorpora obligaciones en cabeza del Estado, pero también de las comunidades indígenas beneficiarias que deben ser tenidos en cuenta.



10. Bibliografía y fuentes

- Amazon Conservation Team. (2017). Documentación de Experiencias de ACT en la legalización de territorios indígenas. Documento Interno de Trabajo. Bogotá, Colombia: Amazon Conservation Team
- (2017). Story Map. Legalización de Territorios Indígenas en Colombia. <http://amazonteam.org/maps/colombia-land-rights/en/index.html>
- Cifras y Conceptos. (2011). Evaluación de operaciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y del Ministerio del Interior y de Justicia para atender demandas de tierra de la población indígena. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación
- Contraloría. (2017). Informe de Auditoría Financiera Agencia Nacional de Tierras (Vigencia Fiscal 2016) (Colombia, Contraloría General de la República). Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República.
- El Tiempo. (2016, noviembre 26). El 64 % de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra. El Tiempo. Consultado: diciembre 10, 2016, en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186>
- El Tiempo. (1996, Septiembre 26). EL INCORA FRENÓ LA REFORMA AGRARIA. El Tiempo. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-513505>
- Gómez, B. (2011). La Tenencia de la Tierra y la Reforma Agraria en Colombia (Tesis del Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas, Universidad Externado de Colombia, 2011) (pp. 1-21). Bogotá.
- Houghton, J. (2007). “Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas de Colombia”, Indígenas sin derechos: situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Informe 2007. Cecoin. Bogotá. Cochabamba.
- Houghton, J. (2008). La problemática de tierras de los pueblos indígenas. En “La Tierra contra la muerte Conflictos territoriales de los pueblos indígenas” en Colombia (1st ed., Vol. 1, pp. 83-144). Bogotá, Colombia: Centro de Cooperación al Indígena CECOIN.
- Machado, A. (2007). Ponencia presentada en el Seminario “Derecho a la tierra y al territorio”, Fusagasugá, 8-11 de octubre de 2007.
- Roldán, Roque. (2014). Viabilidad Jurídica de Constitución de un resguardo para El Pueblo Indígena Yuri - Passe, Sobre El Área del Parque Natural Nacional del Río Puré, Departamento del Amazonas. Bogotá, Colombia: Amazon Conservation Team.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2011). Colombia rural, razones para la esperanza informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá (Colombia): PNUD.

- Rodríguez, G. A. (2008). La autonomía y los conflictos ambientales en territorios indígenas. En La Tierra contra la muerte, Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia (1st ed., Vol. 1, pp. 57-82). Bogotá, Colombia: Centro de Cooperación al Indígena CECOIN.
- UNICEF. (2003). Los pueblos indígenas en Colombia: derechos, políticas y desafíos (pp. 1-90). Bogotá, Colombia: UNICEF.
- Decreto 2117 de 1969, sobre división de los resguardos y dotación de tierras a las parcialidades indígenas.
- Decreto 622 de 1977, por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo V Título II Parte XIII Libro II del Decreto Ley N° 2811 de 1974 sobre Sistema de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a. de 1959.
- Decreto 2001 de 1988, por el cual se reglamenta el inciso final del Artículo 29, el inciso 3o. y el parágrafo 1o. del Artículo 94 de la Ley 135 de 1961 en lo relativo a la constitución de resguardos indígenas en el territorio nacional.
- Decreto 1088 de junio 10 de 1993, por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas.
- Ley 223 de 1995, por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2164 de diciembre 7 de 1995, por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional.
- Decreto 1397 de 1996, por el cual se crean la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas y Organizaciones Indígenas y se dictan otras disposiciones;
- Decreto 1300 de 2003, por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).
- Decreto 4530 de noviembre 28 de 2008, por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones.

Leyes citadas y/o consultados

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Convenio 169 de 1989, de la OIT, sobre Pueblos Indígenas, ratificado por la Ley 21 de 1991.
- Código Civil.
- Código de los Recursos Naturales - Decreto 2811 de 1974 y decretos reglamentarios.
- Ley 89 de noviembre de 1890, por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.
- Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria y normas concordantes y complementarias.
- Ley 24 de 1992, que define la organización y el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.
- Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la Gestión y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.
- Ley 160 de agosto 3 de 1994, de reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino.

- Decreto 2893 del 11 de agosto de 2011, por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.
- Decreto Ley 4633 de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.
- Decreto 1071 de 2015, que incorporó el Decreto 2164 de 1994 en su Título 7 “Dotación y Titulación de tierras a las comunidades Indígenas para la Constitución, Reestructuración, Ampliación y Saneamiento de los Resguardos Indígenas en el Territorio Nacional”.
- Decreto 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.
- Decreto 1032 de 2018, establece medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.
- Circular conjunta No. 1 de 2013. IGAC – URT.
- Acuerdo No. 25 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por el cual se amplía resguardo Indígena Uitoto (Murui-Muinai) de Monochoa, sobre un territorio de ocupación ancestral (baldío), localizado en jurisdicción del municipio de Solano, departamento del Caquetá.

Sentencias y tutelas

- T - 188 de 1993 - M.P. Eduardo Cifuentes.
- T – 025 de 2004 – M.P. Manuel José Cepeda.
- Auto 004 de 2009 - M.P. Manuel José Cepeda.
- Auto 266 de 2017 – M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



ISBN: 978-958-58178-6-9



9 789585 817869