

| Tema                                     | Análisis  |
|--|---|
| <p><b>Tipos de tenencia forestal</b></p> | <p>Existen <b>tres tipos de tenencia forestal</b> en Colombia.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Tenencia Forestal del Estado.</b> En primera medida está la regla general que indica que los bosques son de propiedad del Estado. Ya desde la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal), los bosques se reputaban de propiedad del Estado. El artículo 42 del decreto 2811 de 1974 (de ahora en adelante Código Nacional de Recursos Naturales Renovables o CNRNR) establece que pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por el mismo Código (entre ellos los bosques) en el territorio nacional. Sin embargo también establece que esto se ejerce <i>“sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos.”</i> Esto implica que se reconocen otro tipo de tenencias.</li> <li>2) <b>Tenencia Forestal Privada.</b> Así, el segundo tipo de tenencia es la propiedad privada. El artículo 43 del CNRNR acepta la propiedad privada sobre los recursos naturales, sin embargo lo ata a la función social de la propiedad (Artículo 30 de la Constitución Nacional) y a una preexistencia de títulos frente al Código Fiscal que los declaró como bienes públicos.</li> <li>3) <b>Tenencia Forestal de Comunidades.</b> Finalmente se habla de la tenencia comunitaria o colectiva que es reconocida para grupos especiales como los son los grupos indígenas y negras y que tiene por fundamento el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, la Ley 21 de 1991 por el que se aprueba el Convenio 169 de la OIT para comunidades indígenas y tribales, la Ley 70 de 1993 para las comunidades negras y el Decreto</li> </ol> |

1745 de 1995 del Ministerio del Interior que adopta el procedimiento para el reconocimiento de propiedad colectiva de las comunidades negras.

**Características del Régimen de Tenencia Forestal Colectiva a favor de las Comunidades Indígenas y Afro.**

Como se ha establecido anteriormente, existe una propiedad colectiva para las comunidades indígenas y negras en el territorio colombiano<sup>1</sup>. Sin embargo al hablar de bosques se evidencia que esta tenencia se asemeja a la de la propiedad privada ya que se le imponen como límites la función social además la función ecológica. Esto se puede ver directamente en la Ley 70 de 1993, en específico el artículo 6 donde se establecen reglas especiales para la propiedad colectiva de las comunidades negras frente a los suelos y los bosques.

**Nivel de Regulación Estatal del Régimen de Tenencia Forestal y Autoridades Competentes.**

Es claro que la regulación del régimen de tenencia forestal está principalmente en manos de las autoridades centrales ya que son las leyes del Congreso y decretos los que regulan la tenencia de los bosques. Sin embargo, desde la perspectiva regional se ha establecido que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la potestad reglamentaria de dictar normas frente a los bosques. Es importante indicar que el cuidado de los recursos naturales está en cabeza tanto del Estado como de los particulares (Art. 1, CNRNR). Esto quiere decir que debe existir una coordinación entre el Estado y los particulares en el cuidado y la conservación de los bosques en el territorio nacional. Sin embargo dentro

---

<sup>1</sup> Es importante señalar en este punto que si bien en la legislación se reconocen diferentes grupos a los cuales se les reconocen derechos como comunidades, son las comunidades indígenas y negras las que han sido objeto de mayor desarrollo legislativo. Por esta razón el presente estudio se concentrará en estas dos comunidades y no tanto en otras como las comunidades ROM, palenqueras y raizales. Adicionalmente, son las comunidades indígenas y negras las que tienen mayor relevancia frente a las áreas forestales y los posibles procesos REDD.

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

del aparato estatal existen tres instituciones que regulan el tema forestal o de bosques en el país. En primera medida tenemos el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En un segundo punto tenemos el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y finalmente tenemos a las Corporaciones Autónomas Regionales (en un ámbito más regional).

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene dentro de sus funciones reservar y alinear las áreas que deben hacer parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales; reservar, alinear, reglamentar el uso y funcionamiento de las áreas de reserva forestal; y declarar los distritos de manejo integrado<sup>2</sup>. Además regula y diseña las políticas sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene por función principal formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Esto implica que entra a planificar las áreas rurales del país. Esto debe ir coordinado con las políticas forestales con el fin de evitar, en la mayor medida posible, una deforestación para aumentar las áreas rurales.

Finalmente las Corporaciones Autónomas Regionales en el país son entes corporativos de carácter público encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible. Estas entidades administran, alinean y declaran las áreas de reserva forestal de carácter regional, siempre en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Además son las

---

<sup>2</sup> Según el artículo 14 del decreto 2372 de 2010 un Distrito de Manejo Integrado es un “Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.”

entidades encargadas de otorgar permisos, autorizaciones y licencias sobre el aprovechamiento de recursos naturales.

**Evolución Legislativa del Régimen Forestal.** Desde el punto de vista de tenencia forestal y, en sí misma, de la ley forestal no se puede indicar que ha habido mayor desarrollo legislativo en los últimos 10 años. Vemos que el marco general es el CNRNR de 1974 en conjunto con la Constitución Política de 1991 ya que en dicho instrumento se eleva a rango constitucional el tema ambiental. Mediante la Ley 99 de 1993 se establece el Sistema Nacional Ambiental (SINA) que, retomando los principios Constitucionales, sienta las bases para un nuevo ordenamiento ambiental en el país. Con la Ley 139 de 1994 se busca empezar a reforestar por medio de incentivos. Esta Ley es desarrollada por el decreto 1824 de 1994 y decreto 900 de 1997.

Con la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica por medio de la ley 165 de 1994, el gobierno establece el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP. En 1996 se emite el documento CONPES 2834 donde se formula la Política de Bosques. En desarrollo de este se emite el decreto 1791 de 1996 que establece el régimen de aprovechamiento forestal. En el año 2001 se formula el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) mediante documento CONPES 2135.

En el año 2006 se expidió la Ley General Forestal, Ley 1021 de 2006. Sin embargo esta fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por cuanto consideró que muchos de los apartes de esta norma debían ser consultados con las comunidades indígenas y negras ya que afectaban directamente el entorno de los territorios de estas comunidades.

A nivel Regional puede indicarse que se ha incentivado mediante el PNDP que se ordene regionalmente el sector

forestal. Encontramos así que en el año 2005, Antioquia emitió el Plan de Desarrollo Forestal para el Departamento de Antioquia para el periodo de 2005-2040. Sin embargo es un ejercicio que no se ha repetido en otros lugares del territorio nacional.

**Procesos de Regularización de la Tierra que Afectan al Régimen de Tenencia Forestal.** Desde la perspectiva de los procesos de regularización de la tierra es importante señalar que en términos general el régimen era el dictado por el decreto 2663 de 1994 y complementado por los decretos 2664 y 2665 del mismo año. Sin embargo esto cambió en el 2013 mediante la expedición del decreto 1465 de 2013 que establece como procedimientos agrarios la extinción del derecho de propiedad por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, la recuperación de baldíos en caso de indebida ocupación o apropiación por particulares, la clarificación de la propiedad sobre la tierra para determinar si es de particulares o del Estado, el deslinde o delimitación de tierras del Estado frente a predios de particulares, la reversión de baldíos adjudicados por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones impuestas al ser adjudicados, y, finalmente, la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación. Es importante señalar que en este tema también entra la Ley 1152 de 2007 que estableció el Estatuto de Desarrollo Rural que establecía mecanismos por medio de los cuales se titulaban terrenos baldíos. Sin embargo esta ley fue declarada inexecutable por la corte Constitucional en sentencia C-175 de 2009 por no haber contado con la debida Consulta Previa a comunidades Indígenas y Negras en el territorio nacional.

**Evolución Legislativa y Jurisprudencial en cuanto a la Tenencia de la Tierra por Comunidades Indígenas y**

**Negras.** Los derechos de comunidades específicas como las indígenas y negras, como ya se ha indicado, están consagradas especialmente en el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, la Ley 21 de 1991 por el que se aprueba el Convenio 169 de la OIT para comunidades indígenas y tribales, el decreto 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993 para las comunidades negras y el Decreto 1745 de 1995 del Ministerio del Interior que adopta el procedimiento para el reconocimiento de propiedad colectiva de las comunidades negras. Recientemente, se emitió el Decreto 2613 de 2013 por medio del cual se reglamenta la consulta previa para comunidades indígenas, afro, negras, ROM<sup>3</sup>, raizales<sup>4</sup> y palenqueras<sup>5</sup> en el país, en un protocolo interinstitucional. Sin embargo, encontramos que el verdadero desarrollo en cuanto al reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y negras se ha realizado a través de la jurisprudencia del máximo órgano constitucional, la Corte Constitucional. Vemos así que en sentencia C-030 de 2008, la Corte estableció que existen previsiones en la ley forestal que afectan el hábitat de las comunidades negras, sin que estas estén directamente asociadas al territorio considerado reserva o de propiedad comunal. De esta manera era necesario realizar la consulta previa a estas comunidades frente a las disposiciones de la norma demandada pues se afectaba directamente el entorno y el territorio de las comunidades. Por otro lado, en sentencia T-693 de 2011, la Corte estableció que el procedimiento de la Consulta Previa reconocido a las comunidades indígenas era necesario cuando se buscaba

---

<sup>3</sup> Son comunidades también conocidas como gitanas que se diferencian por su ascendencia común patrilineal con un sistema jurídico kriss Romani. Están reconocidas en el Decreto 2957 de 2010, Marco Normativo para la protección Integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano.

<sup>4</sup> Con comunidades que son afrocolombianas pero que se distinguen del resto por su cultura y lengua (Criole) con raíces africanas, europeas y caribeñas. Habitan el territorio insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

<sup>5</sup> Son comunidades que se distinguen por la lengua y costumbres con raíces portuguesas. Son comunidades que descienden de los llamados cimarrones que se liberaron de la esclavitud y establecieron en San Basilio de Palenque, departamento de Bolívar.

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

explotar un recurso natural dentro del territorio reconocido a la comunidad indígena. Esto lo hace resaltando lo establecido por la misma Corte en sentencia T-380 de 1993. En sentencia T-433 de 2011 la Corte hace uso de la Ley 31 de 1967 que incorpora en la legislación nacional el Convenio OIT 107 de 1957 en el que el gobierno se compromete a proteger efectivamente que las comunidades indígenas puedan utilizar, administrar y conservar sus recursos naturales. Finalmente podemos resaltar la sentencia más reciente en estos temas, esto es la sentencia T-009 de 2013 donde la Corte resalta los avances hechos por esa Corte frente al tema y además resalta lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos como Yakyé Axa contra Paraguay o Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador donde se establece como un punto esencial dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos la protección de los territorios indígenas, así como su participación en los temas que afectan la explotación de recursos naturales en los mismos.

Finalmente frente al tema de procesos de paz y la Restitución de Tierras es indispensable mencionar que la Ley 975 de 2009 estableció en su artículo 52 estableció las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, encargada de propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso de reinserción a la vida civil de grupos de guerrilla o autodefensas en el territorio nacional. Este artículo fue posteriormente derogado por la Ley 1448 de 2011. Se establece en esta ley en el Capítulo III el régimen de restitución de tierras. Además indica la necesidad de establecer mecanismos tendientes a generar el marco legal de la política pública de atención, reparación integral y restitución de tierras de las comunidades indígenas, negras, ROM, raizal y palenqueras en el país. En el año 2011 se emitió el Decreto 4635 por

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

medio del cual se dictaron medidas de atención, asistencia, reparación integral y de restitución de tierras a víctimas pertenecientes a comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Este decreto estableció un procedimiento especial para la recuperación de los territorios de propiedad colectiva de las comunidades anteriormente mencionadas. Quiere decir que se le da un trato especial y preferencial a estas comunidades. Incluso se entiende que actuales poseedores de estas tierras no afectarían, incluso de estar explotándola el derecho de las comunidades. Incluso es tan absoluto el derecho sobre el territorio que no procederá una compensación monetaria por el predio.

Ahora bien, es importante señalar que existe el decreto 1791 de 1996, que señala que existen tres tipos de aprovechamientos forestales. Estos aprovechamientos son únicos, persistentes y domésticos. Son permisos que otorgan las Corporaciones Autónomas Regionales, como Autoridades Ambientales para que individuos puedan beneficiarse y explotar un bosque determinado. Los persistentes son aquellos que se hacen según criterios de sostenibilidad y que buscan la renovación una vez se haya aprovechado. Es decir, un aprovechamiento que implique que no termine con el recurso. Los domésticos son los que se efectúan para satisfacer necesidades vitales domésticas. Finalmente los únicos son los que se realizan una sola vez y no implica una obligación de renovar.

Frente a los territorios indígenas, estos tienen autonomía en el manejo de los recursos naturales en su territorio, otorgando los permisos independientemente a los otorgados por las Corporaciones. Esto no implica que los particulares no tengan que pedir la autorización ante la Corporación Autónoma Regional competente, sino que debe contar adicionalmente con el permiso de la autoridad indígena de la jurisdicción. Los tipos de aprovechamiento que se tengan dentro del



territorio indígena o de la comunidad negra depende de las normas propias de la comunidad de quien se predica la Adicionalmente, el hecho que tengan esta autonomía no implica que puedan abstraerse de los límites a la propiedad como la función ecológica y social e la propiedad.

**Áreas forestales  
donde residen  
comunidades  
indígenas/locales**

En el momento existen varias cifras que son de vital importancia para mostrar las hectáreas que han sido otorgadas en calidad de propiedad colectiva a las comunidades indígenas, negras, afroamericanas, ROM, raizales y palenqueras en Colombia. Tenemos un dato oficial del DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, del censo de 2005 en el que se establece que para el año 2005 existían 710 resguardos indígenas los cuales ocupaban cerca de 34 millones de hectáreas, un 29,8% del territorio nacional. Adicionalmente, según datos del INCODER de 2007, existían para esa época 159 títulos de territorios colectivos de comunidades negras equivalentes a 5.180.218,8189 hectáreas, por lo que podríamos indicar que existe para el DANE en territorios colectivos un aproximado de 39 millones de hectáreas para comunidades negras e indígenas en el país<sup>6</sup>.

Por otro lado el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) indica en su documento "Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia" del año 2012, que para esta corporación, para el año 2009 el total de área donde existe propiedad de minorías étnicas entendiendo entre estos los Resguardos Indígenas y otros territorios colectivos indígenas, y los consejos comunitarios de las comunidades negras, excluyendo Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, asciende a tan sólo 26.260.496 hectáreas. Claro que entendemos que faltan los centros de mayor concentración de población del

---

<sup>6</sup> Datos sacados del documento DANE "La Visibilización Estadística de los Grupos Étnicos Colombianos", páginas 30-33, documento encontrado en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf)

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

país, sin embargo existe una diferencia de más de 10 millones con relación a lo establecido por el censo de 2005 expedido por el DANE.<sup>7</sup>

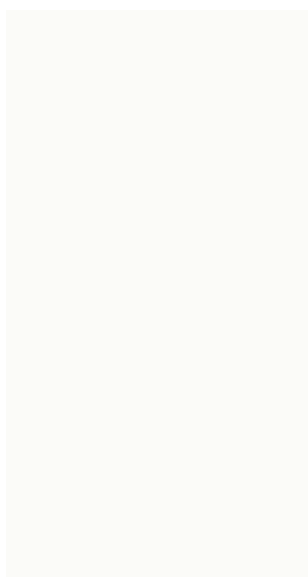
Podemos encontrar además otro dato más consistente con la primera cifra que proviene del INCODER en Boletín de Prensa No. 32 del 2 de marzo de 2012 donde establece que hasta la fecha dicha corporación había titulado una cifra de 31.652.710 hectáreas a territorios indígenas, dejando por fuera así a las tierras colectivas de comunidades negras.<sup>8</sup>

Finalmente en el R-PP de Colombia, presentado a ONU-REDD en el 2013 se estableció que la extensión de territorio con el que cuentan los resguardos indígenas es de 30.978.606 hectáreas. De estas, 26.107.542 hectáreas son bosque natural, representando un 44,5% de la totalidad de área de bosques en el país. Las Comunidades Afro en el país tienen un total de 5.172.118,44 hectáreas del territorio nacional de las cuales 4.241.985 hectáreas son bosque natural. Por lo tanto el total de área en calidad de territorio colectivo es de 36.148.724,44 hectáreas, siendo esta la cifra oficial más reciente emitida por las autoridades nacionales.

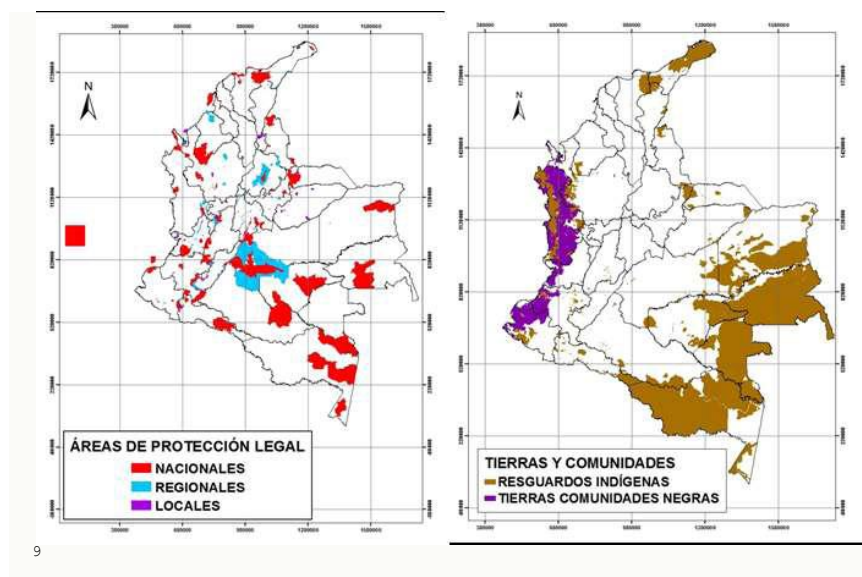
---

<sup>7</sup> Datos sacados del documento IGAC “Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia”, tablas 27-31, documento encontrado en [http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas\\_de\\_la\\_distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf)

<sup>8</sup> Datos sacados del Boletín de Prensa No. 32 del 2 de marzo de 2012 del INCODER. El documento puede ser encontrado en: <http://www.incoder.gov.co/documentos/Boletines%20Marzo%202012/32%20Incoder%20ha%20titulado%20mas%20de%2031%20millones%20de%20hectareas%20a%20indigenas%20en%20todo%20el%20pais.pdf>



**Coordinación  
institucional**



Actualmente existe en Colombia una institucionalidad muy fuerte en el tema de titularización o reconocimiento de derechos de la tierra en el país. Debemos mencionar las siguientes instituciones:

- La Superintendencia de Notariado y Registro es un órgano administrativo encargada de llevar constancia de los diferentes títulos de propiedad sobre la tierra en Colombia. Lleva el registro notarial y de títulos en el territorio nacional.
- Catastro tiene por objeto llevar el catastro, o el registro administrativo nacional de bienes inmuebles en el país. Esta función la llevan dos instituciones dependiendo de la jurisdicción. En primera medida tenemos el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Para el Departamento de Antioquia y las

<sup>9</sup> Datos y mapa obtenidos en el R-PP de Colombia, presentado al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y al Programa de de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD). Versión 7.1 – mayo 14 de 2013.

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, cada uno tiene sus propias oficinas y dependencias de catastro, registro administrativo de bienes.

- El INCODER, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, reemplazó al INCORA en el año 2003 mediante el Decreto 1300. Dentro de las funciones del INCODER se encuentran ejecutar políticas agrícolas, adelantar procesos de titulación, deslinde y clarificación de la tierra en el territorio nacional y realizar los procesos de titulación de territorios indígenas y de comunidades negras en el país.
- La Unidad de Restitución de Tierras tiene por objetivo coordinar los procesos de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Encontramos además una función que es mantener un registro de las tierras abandonadas por las víctimas del conflicto, desplazamiento forzado.
- La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) fue establecida mediante el Decreto 4145 de 2011 y que busca planificar el uso de la tierra rural, excluyendo las tierras colectivas de indígenas, comunidades afrodescendientes y de otros grupos étnicos reconocidos en la legislación nacional. Sólo podrían diseñar las políticas de aprovechamiento del suelo rural cuando, eventualmente, estas comunidades soliciten su colaboración.
- La Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior tiene dentro de sus funciones realizar los estudios para establecer si una comunidad es indígena, registrar y certificar las asociaciones y autoridades indígenas en el país, coordinar los espacios de participación de estas comunidades en la toma de decisiones que los afecten en el país y promover la formulación de agendas ambientales conjuntas con las comunidades

indígenas, negras y ROM en el territorio nacional.

- La Comisión Nacional de Territorios Indígenas es una institución creada por el decreto 1397 del 1996 que tiene como objetivo ayudar en las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de de resguardos y reservas indígenas y la conversión de estas en resguardo. En este sentido, la Comisión tiene por objeto acompañar los procesos de establecimiento de territorios indígenas en el territorio nacional, así como hacer el seguimiento de estos. Como expone el INCODER en comunicación del 4 de abril de 2013 <sup>10</sup>, la Comisión se ha constituido en el mayor foro para concertación entre el gobierno nacional y los pueblos indígenas. También se encarga de priorizar proyectos de titulación de propiedad colectiva de comunidades indígenas que sigue el INCODER.
- Las Corporaciones Autónomas Regionales que fueron establecidas mediante la Ley 99 de 1993. Son las autoridades ambientales en el país y tienen dentro de sus funciones el otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales en el país. Además colaboran con las entidades territoriales en el diseño del ordenamiento territorial.
- La Agencia Nacional de Licencias Ambientales fue creada mediante el decreto 3573 de 2011 y tiene como función otorgar permisos, licencias o autorizaciones que son de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible. En este sentido, es una institución que tendrá una función de permitir o denegar los

---

<sup>10</sup> Comunicación del INCODER del 4 de abril de 2013, se puede encontrar en [http://www.incoder.gov.co/comunicacion/INCODER\\_comisionIndigena.aspx](http://www.incoder.gov.co/comunicacion/INCODER_comisionIndigena.aspx)

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

aprovechamiento que quieran hacer particulares de determinados recursos naturales como lo son los bosques.

- La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales es una institución cuyo objeto es administrar el Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Formula los planes de manejo de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que incluye para cada caso un diagnóstico, ordenamiento y plan estratégico.
- Los municipios dentro de sus Planes de Ordenamiento Territoriales (POT) realizan la ordenación territorial de los mismos estableciendo políticas de desarrollo y permisión de usos de suelo en determinadas áreas.

Encontramos que entre estas instituciones se busca que haya el mayor nivel de coordinación con el fin de poder tener el mejor desempeño de la tierra en Colombia. Desde el punto de vista normativo encontramos que este tipo de relaciones interinstitucionales cobran cada día una mayor preocupación, en especial al revisar el tema de la protección de derechos como el de la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, negras, ROM, raizal y palenqueras<sup>11</sup>. Podemos verificar esto en el último desarrollo normativo en consulta previa, Decreto 2613 de 2013, por medio del cual se estableció un protocolo para realizar la Consulta Previa a comunidades indígenas, negras, ROM, raizal y palenqueras cuando existen proyectos interinstitucionales que afecten los territorios colectivos de la comunidad. Adicionalmente la no consideración de la Consulta Previa ha afectado gravemente el desarrollo normativo en el país, encontrando que, por ejemplo, la Ley General Forestal

---

<sup>11</sup> Las comunidades ROM, raizal y palenquera tienen derechos a la titulación de propiedad colectiva. Sin embargo, hasta el momento no ha tenido el impacto y desarrollo que de las comunidades indígenas y negras.

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por no cumplir el requisito a la Consulta Previa.

Claramente de las instituciones anteriormente mencionadas, si bien todas tienen su parte dentro de la institucionalidad del proceso de tenencia forestal en el país, encontramos que frente al tema de los territorios colectivos las siguientes instituciones tienen mayor vinculación. En primer medida el INCODER como responsable de realizar la titulación. En segunda medida el acompañamiento brindado por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas es indispensable para todos los procesos de titulación de propiedad colectiva. El Ministerio de Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías cumple una labor indispensable desde el ejecutivo directamente para coordinar el respeto de los derechos de las comunidades.

Como ya hemos visto, el nivel de interacción de las comunidades con los desarrollos legislativos es básico desde la consagración de la Consulta Previa en el rango constitucional. Vemos de nuevo como ejemplo la declaración de inexequibilidad de la Ley General Forestal y del Estatuto de Desarrollo Rural por no cumplir con el requisito de la Consulta Previa. Esta consulta tiene que realizarse de acuerdo a lo establecido en el Convenio OIT 169.

**Eficacia del enfoque institucional del país en la implementación y consolidación de procesos de tenencia forestal a comunidades indígenas/local**

Vemos que actualmente la legislación nacional y la institucionalidad en el país tienden a darle una protección especial a las comunidades indígenas, negras, raizales, ROM y palenqueras en el país. Encontramos desde la legislación que la protección y la preocupación por otorgar la mayor participación posible a estas comunidades está claramente definida desde la misma Constitución, pasando por la incorporación al orden legal colombiano el Convenio OIT 169 sobre

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

Consulta Previa y desde una perspectiva judicial encontrando que grandes proyectos legislativos como la Ley Forestal General han caído por no contar con la consulta a las comunidades indígenas y negras en el país.

Además desde la perspectiva de la institucionalidad encontramos que existe la Comisión Nacional de Territorios Indígenas que es una entidad creada para apoyar a las comunidades indígenas en la garantía de sus derechos. Por otro lado desde la perspectiva permisiva del Estado, las comunidades indígenas y demás comunidades de especial protección tienen el apoyo del Estado en la creación de sus propias organizaciones como podemos verificar en la creación de la Organización Nacional Indígena de Colombia. Esta organización trabaja de la mano con el Estado, en especial la Comisión Nacional de territorios Indígenas. Adicionalmente resaltamos que desde el Ejecutivo se encuentra, como ya se ha mencionado, la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías. Vemos así el compromiso institucional otorgando una dependencia especial dentro del Ministerio del Interior a los asuntos Indígenas, ROM y Minorías, entre los cuales caben no sólo minorías étnicas, sino también sexuales y lingüísticas. En este sentido el compromiso del ejecutivo por sacar adelante los procesos que afecten a las comunidades indígenas, negras, ROM, Raizales y palenqueras es absoluto. Así mismo existe la dependencia especial dentro del INCODER, institución encargada de hacer el deslinde y otorgamiento de la propiedad colectiva a estas comunidades, tiene dentro de su estructura la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos encargada de adelantar todos los procesos de titulación de propiedad colectiva a las comunidades indígenas y negras. Vemos como, en comunicación del 12 de noviembre de 2013, el Consejo



Directivo del INCODER aprobó la constitución de tres resguardos indígenas en Cundinamarca, Cauca y Tolima<sup>12</sup>. Esto no implica en el estricto sentido una prioridad de estos procesos frente a otros, sino una preocupación especial por adelantar estos asuntos, reflejado en tener institucionalmente una dirección considerando estos procesos de manera especial.

Al no haber un registro público que nos permita revisar el número de procesos administrativos de asignación o reconocimiento de tenencia forestal a favor de comunidades indígenas que hayan sido concluidos en los últimos diez años, números de procesos de quejas o disputas realizadas ante las administraciones nacionales, número de procesos judiciales favorables en el reconocimiento de derechos de tenencia forestal de comunidades indígenas, o de número de funcionarios global asignados en las instituciones competentes al tema, estos datos serán revelados y consolidados en las visitas de campo de la segunda parte de este trabajo.

**Situación actual de la implementación de la legislación de tenencia forestal de la tierra**

Actualmente en el curso del Congreso de la República se encuentran en curso seis (6) proyectos de ley con vocación a modificar el régimen de tenencia forestal. Al haber un sistema bicameral, dos (2) se encuentran en la Cámara de Representantes y cuatro (4) se encuentran en el Senado de la República. Estos proyectos son:

- Proyecto de la Cámara No. 065 de 2013. Este proyecto tiene por objeto revisar las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de la ANLA frente al otorgamiento de licencias ambientales. Este proyecto definiría más fácilmente las competencias de las dos instituciones frente a los permisos, autorizaciones y licencias que cada una daría.

<sup>12</sup> Datos sacados de Noticia del INCODER que puede ser encontrada en: <http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=2398&catID=1>

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

- Proyecto de la Cámara No. 583 de 2013. Este proyecto daría fuerza a una institución que no ha sido usada en los municipios y son los Consejos Ambientales de la Ley 99 de 1993. Este proyecto de ley le daría a los municipios un espacio para tener mayor coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales ya que los Consejos Ambientales serían las Autoridades Ambientales del municipio y como tal, la coordinación entre los dos debe ser absoluta.
- Proyecto del Senado No. 84 de 2013. Este proyecto busca adicionar como un requisito para obtener una licencia ambiental, bien sea ante ANLA o ante las Corporaciones Autónomas Regionales, una certificación de estar cumpliendo con los requisitos del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) ante la Corporación Autónoma Regional. Esto afectaría el procedimiento de licenciamiento en caso de querer obtener un permiso para aprovechar un bosque.
- Proyecto del Senado No. 35 de 2013. Este proyecto busca otorgarle unas facultades y directrices exactas al ANLA para otorgar las licencias ambientales en las que tiene competencia. Regla entonces los procesos de licenciamiento y otorgamiento de permisos para aprovechar recursos naturales como los bosques.
- Proyecto del Senado No. 2 de 2013. Este proyecto de ley busca dar mayor claridad sobre diferentes características que hacen parte del SINAP. Así indica en su artículo 3 diferentes medidas sobre las áreas de reserva forestal, tanto productoras como protectoras.
- Proyecto del Senado No. 7 de 2013. Este proyecto de ley busca darle mayor participación a las comunidades negras afrocolombianas en todas las ramas del poder público, por lo menos en una proporción igual al censo nacional, exceptuando

los cargos de carrera administrativa, judicial o de otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito. Esta medida afirmativa busca mayor participación de esta comunidad en la toma de decisiones del Estado.

**Alcance de los derechos de las comunidades locales e indígenas a la tenencia forestal**

**Derecho de Acceso a la Titularidad.** Es importante señalar que la solicitud que el proceso de titulación de tierras como propiedad colectiva surge como una responsabilidad estatal y obligación que adelanta el INCODER. Esto se realiza en concordancia con el artículo 4 del decreto 3759 de 2009 que otorga competencias al INCODER y que, en los numerales 16 y 17 establecen las funciones de *“16. Planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades.”* y *“17. Adquirir y expropiar tierras y mejoras para dotar a las comunidades negras e indígenas, deslindar y clarificar las tierras de estas comunidades.”*

Ya habiendo revisado esto, el procedimiento para titular la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y afro, revisamos el portal de procedimientos del gobierno<sup>13</sup>. Indica el portal que el procedimiento que se realiza ante el INCODER y que consiste en un *“Procedimiento que consiste en establecer la existencia o vigencia legal de los títulos de los resguardos indígenas y de las comunidades negras y delimitar o deslindar las tierras de propiedad de los resguardos y las adjudicables a las comunidades negras de las que pertenecieren a particulares, a efectos de asegurar la protección de aquellos bienes y los derechos que sobre ellos tengan dichas comunidades.”* El procedimiento, que se estima de una duración de ocho (8) meses, requiere que se diligencie un formato, luego se realiza una visita por parte de funcionarios de INCODER y finalmente, de encontrar que existe efectivamente un territorio que puede ser objeto de la figura de propiedad colectiva, se dará la resolución de clarificación, delimitación o deslinde de propiedad de

<sup>13</sup> La información se puede encontrar en el siguiente link: <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/home/-/government-services/25095/maximized>

resguardos indígena so comunidades afro. Se establece que el procedimiento no implica costo alguno para quien solicita.

Adicionalmente los derechos de la comunidad han sido reconocidos ampliamente desde una perspectiva jurisprudencial considerando que la Corte Constitucional ha establecido que la forma en que debe realizarse la titulación de tierras, como derecho fundamental de la comunidad. Dicho derecho fundamental ha sido amparado en sentencias como la T-680 de 2012 donde se estableció que la respuesta a la solicitud debe realizarse tan pronto como sea posible pues el disfrute de la comunidad de un territorio es inherente a la misma y privarla por el hecho de no hacer oportunamente el deslinde y la titulación de la tierra es inadmisibles<sup>14</sup>.

**Duración o Temporalidad de los Derechos.** En términos generales los derechos que se obtienen por medio de este procedimiento no están sujetos a tiempo. Sin embargo podría llegar a ser revocados pues la propiedad, como se ha establecido antes, está sujeta a la función ecológica y social de la propiedad. En este sentido, no hay un término para renovación o limite a la propiedad de la tierra. Es decir, una vez se titulariza los predios, las comunidades adquieren un derecho de propiedad colectivo asimilable a la propiedad privada.

**Contenido de los Derechos y Capacidades de Gestión/Administración/Explotación sobre los Recursos de la Propiedad Colectiva.** Como ya se ha establecido, frente al aprovechamiento como tal de los recursos naturales, las comunidades indígenas tienen autonomía en el manejo de los mismos, sin embargo se ven limitados por la función social y ecológica de la propiedad. Así, las comunidades pueden otorgar permisos

---

<sup>14</sup> La Corte constitucional tuvo que revisar el caso en el cual una comunidad negra solicitó al INCODER el reconocimiento de unos territorios ancestrales de la comunidad negra en Islas del Rosario. Habiendo pasado el término para responder la solicitud, el INCODER no dio respuesta. Posteriormente se realizan varios derechos de petición que si bien son respondidos, no resuelven el fondo del asunto. Incluso las mismas respuestas establecen no ser actos administrativos y por lo tanto, no resolver de fondo. La Corte ampara el derecho de la comunidad por cuanto están violando el derecho a la propiedad colectiva por no dar la respuesta oportuna.

de aprovechamiento forestal independientemente a la Corporación Autónoma Regional de acuerdo a normativa interna del resguardo y abstrayéndose de lo dispuesto en el Decreto 1791 de 1996, como establece el mismo en su artículo 44.

Es tan importante esto que en sentencia T-236 de 2012, la Corte Constitucional estableció que es tan importante la participación de las comunidades indígenas en los posibles aprovechamientos forestales y de cualquier otro recurso natural en territorio del resguardo o de propiedad colectiva, que ni siquiera la Corporación puede otorgar permisos sin que sea aprobado por el Resguardo.

**Oponibilidad a Terceros.** Lo anteriormente expuesto implica que, desde una perspectiva legal, la oponibilidad a terceros es absoluta y por lo tanto, es indispensable considerar las decisiones de las comunidades en su territorio. Cualquier desacato al requerimiento de realizar la consulta previa a las comunidades cuando es necesario deviene bien sea en una nulidad del acto o una inconstitucionalidad de la norma.

**Libre Disposición sobre los Recursos Asignados.** Encontramos en la ley que la propiedad colectiva sobre la tierra lleva consigo también una propiedad sobre los recursos naturales que hay en ellas. Sin embargo, al asimilarse esta propiedad colectiva a una propiedad privada, encontramos que esta está limitada por la función social y ecológica de la misma, por lo que las comunidades sobre las que se predica esta propiedad colectiva tienen deberes de conservación del ambiente tal como el resto de la población. Existe, desde otra perspectiva la posibilidad de limitar la explotación de los recursos naturales dentro de sus territorios por parte de la comunidad afectada, como ya se ha explicado. Entonces la explotación de los recursos en estos territorios tiene como requisito contar no sólo con la autorización de las Corporaciones sino también de las comunidades indígenas. En el caso de la comunidad indígena, esta podrá explotar los recursos naturales siempre que no menoscabe la función ecológica y social de la propiedad.

**Acceso a Compensaciones/Beneficios.** Las comunidades con propiedad colectiva podrán obtener los beneficios de la explotación de los recursos naturales siempre que se hagan según los parámetros de sostenibilidad. Al asimilar la propiedad colectiva con la propiedad privada implica que las comunidades tienen el derecho de propiedad que implica el derecho de uso, goce y disposición sobre los bienes, todos estos sujetos a la función social y ecológica de la propiedad.

**Garantía de Derechos Procedimentales.** Como ya se ha establecido, la obligatoriedad en los procesos de consulta previa son absolutos siempre que la no consulta a las comunidades indígenas y afro lleva a la inconstitucionalidad de una norma o la nulidad de un acto administrativo por violar los derechos fundamentales de la comunidad. Estos derechos pueden ser reclamados ante la autoridad mediante diversos métodos legales. Encontramos que en la Ley 1437, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA), nos indica que estos derechos pueden ser reclamados mediante la Acción Popular (reglada también en la Ley 472 de 1998), la Nulidad y la Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Adicionalmente la Acción de Tutela es un mecanismo que puede ser instaurada para proteger los derechos fundamentales de la Comunidad. De esta manera encontramos que en repetidas ocasiones por medio de la Acción de Tutela se ha podido defender y proteger los derechos a la propiedad colectiva que implica no solo la propiedad como tal, sino la posibilidad de reglamentar el aprovechamiento y el mismo aprovechamiento de los recursos naturales dentro del territorio.

Adicionalmente podemos hablar de la Acción de Inconstitucionalidad como un mecanismo para combatir las normas que son emitidas sin realizar la Consulta Previa y que afectan directamente a las comunidades indígenas y afro en el país. Dicha Acción fue la que llevo a que por medio de la sentencia C-175 de 2009 la ley 1152 de 2007, que estableció el Estatuto de Desarrollo Rural que establecía mecanismos por medio de los cuales se titulaban terrenos baldíos, fue declarada

**Mayores  
obstáculos para  
la implementación  
de REDD+ en  
relación con el  
régimen de  
tenencia de la  
tierra**

inexequible.

El R-PP de Colombia expone claramente que uno de los obstáculos más grandes que persiste en el país a pesar del avance que se ha realizado en los últimos años es la violencia. Existe en Colombia un conflicto armado que ha encontrado mejoras en los últimos años. Sin embargo, sigue siendo una constante, reconocida por el mismo R-PP que la violencia y las actividades conexas como el narcotráfico, la deforestación del territorio nacional. Adicionalmente se presenta un alto índice de desplazamiento forzado en las zonas rurales.

Por otro lado, el R-PP indica que existen otros problemas en la tenencia de la tierra. Indica el documento que en Colombia existen problemas con la inequidad de la tenencia de la tierra, la informalidad en la tenencia de la tierra y finalmente las necesidades de uso del suelo diferentes a los ideales para procesos REDD son los mayores obstáculos para la implementación de REDD en Colombia. Encontramos así que el problema de la inequidad de la tenencia de la tierra se ve reflejado en una alta concentración de la tierra en pocas manos. Esto se debe a diversas razones, desde la misma repartición realizada desde la Colonia, hasta el conflicto armado del país.

La informalidad en la tenencia de la tierra es un problema bastante complicado siempre que existen bastantes situaciones de irregularidad en tenencia de baldíos o de tierras que son de comunidades indígenas o afro. Esto implica que las actividades que realizan estas personas no son controladas por la administración lo que implica un problema al aplicar los programas REDD. Adicionalmente existe un problema de control, registro y seguimiento ya que existe, como ya se ha destacado anteriormente, una diferencia entre el registro realizado por las notarias en el país y Catastro realizado en su gran mayoría por el IGAC. Esto implica que no hay un efectivo control y actualización

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

de los datos sobre tenencia de la tierra lo que hace complicado poder establecer rutas de acción certeras ante una falla en la implementación de un programa REDD.

Finalmente hablamos sobre la incompatibilidad que hay entre unos usos que se le quiere dar al atierra con relación a los que serian ideales para un programa REDD. Encontramos como ejemplo el de la minería, siendo Colombia uno de los países con mayor proyección para explotar sus recursos mineros e hidrocarburos. Claramente el atractivo monetario que representan los proyectos mineros o de hidrocarburos es mucho mayor que uno de conservación forestal.

Claramente, todos los problemas deben ser resueltos, sin embargo son de mayor importancia por resolver el tema de la violencia en Colombia y que su solución no afecte las comunidades indígenas y afro y su propiedad colectiva como ha denunciado el Asociación de Cabildos del Norte del Cauca, ACIN, frente a los diálogos que se están llevando a cabo con las FARC en La Habana, Cuba<sup>15</sup>. Han indicado estas organizaciones de defensa de derechos de las comunidades indígenas que el proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP trae consigo reformas agrarias y de tierras que, en concepto de estas organizaciones, disponen del territorio colectivo de las comunidades indígenas y negras del país. Adicionalmente el tema de la informalidad en la tenencia de la tierra es un asunto indispensable que puede y debe ser atendido por el Estado. Si bien el tema de titulación de la tierra se adelanta por parte del INCODER por medio de la clarificación, deslinde o delimitación de las tierras, el procedimiento ante el IGAC y las notarias, de registro no se ven actualizadas unas con otras dificultando la ejecución de los

---

<sup>15</sup> Comunicado del año 2012 en la pagina del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, que se encuentra en: <http://www.cric-colombia.org/portal/la-tierra-para-quien-la-cuida-el-territorio-para-los-pueblos-indigenas-afro-y-campesino-la-paz-para-quien-la-construye-la-justicia-para-los-que-luchan/>



programas REDD+ y el respeto de las comunidades indígenas y afro y de su propiedad colectiva.

Claro está, que cualquier proyecto o programa REDD+ que afecte los territorios bajo propiedad colectiva de las comunidades indígenas o afro serán sujetos a Consulta Previa, concluyendo en una nueva dificultad para REDD. Sin embargo consideramos que puede convertirse en una ventaja, entendiendo que estas comunidades pueden ser las mayores interesadas en la conservación.

**Principales límites prácticos para el acceso a la tierra por parte de comunidades locales/indígenas**

Ya habiendo visto que el procedimiento es gratuito para las comunidades indígenas y negras, debemos ver la efectividad de los procedimientos del INCODER en la determinación de los territorios que son propiedad colectiva de las comunidades indígenas o afro. Vemos en el informe de gestión de 2012 de dicha corporación que en total se titularon 639.175 hectáreas tituladas en este año, de las cuales 22.960 fueron a comunidades indígenas y 98.183 hectáreas fueron para comunidades negras. Adicionalmente, en el consolidado a marzo de 2013, presentado por la corporación, indica que si bien desde 2010 se ha logrado titular un total de 188.335 hectáreas para comunidades indígenas y 178.585 para comunidades afro, la meta para diciembre de 2013 era de 355.125 hectáreas y 293.467 hectáreas, respectivamente<sup>16</sup>. Entonces entendemos que si bien se ha logrado bastante, no es suficiente y queda bastante limitada la efectividad y eficiencia del INCODER y de los procesos que lleva a cabo.

Es importante señalar que, a pesar de la amplia protección legislativa y jurisprudencial de los derechos de estas comunidades, el ejercicio se vuelve difícil por circunstancias como la violencia y proyectos ilegales latifundistas de privados, como sugiere el estudio del PNUD de 2011 sobre las condiciones de las comunidades indígenas en Colombia<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> La tabla se puede encontrar en: [http://www.incoder.gov.co/documentos/AÑO\\_2013/GESTION\\_INCODER/Informes\\_Gestion/Hectareas\\_MAR\\_2013.pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/AÑO_2013/GESTION_INCODER/Informes_Gestion/Hectareas_MAR_2013.pdf)

<sup>17</sup> El documento se encuentra en: [http://pnud.org.co/img\\_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno\\_indigenas.pdf](http://pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf)

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

**Efectos socio-económicos de las políticas de acceso a la tierra para las comunidades locales indígenas**

El PNUD en una de sus publicaciones del 2011 sobre las condiciones de las comunidades indígenas, sin incluir comunidades negras, en Colombia muestra que las condiciones socio-económicas de las comunidades indígenas en Colombia no podían entenderse de la misma manera que se hace para el resto de la sociedad. En este sentido establece que el “buen vivir” de estas comunidades ha mejorado indudablemente desde que se les han reconocidos derechos fundamentales para la comunidad como la propiedad colectiva. El estar en sus terrenos ancestrales y poder ejercer libremente una organización económica fundamentada en conceptos y prácticas como el trueque han mejorado las condiciones de vida de las personas pertenecientes a estas comunidades, a pesar de seguir en peligro en el ejercicio efectivo de los derechos protegidos por la legislación nacional.

**Efectos de la tenencia de la tierra sobre la reducción de tasas de deforestación**

Si bien no existen estudios que determinen la vinculación directa entre la tenencia y los procesos de deforestación en el país, si es importante establecer que dentro del R-PP de Colombia se tiene una gran preocupación frente a la tenencia como un mecanismo para afrontar la deforestación. Así, encontramos que tener un adecuado sistema de seguimiento dentro de los procesos de titulación ayuda a evitar los procesos de deforestación. Poder tener un claro sistema de registro sobre el cual se tengan datos confiables para hacer los programas REDD+ es una cuestión indispensable.

**Participación de comunidades locales/indígenas en procesos legislativos de diseño e implementación de reforma de la tierra**

Como se ha establecido antes, la Consulta a las comunidades indígenas y afro son indispensables en las reformas legislativas. Son tan importantes que muchas leyes han sido declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional por no cumplir con el requisito de la Consulta Previa.

Adicionalmente podemos establecer que otros proyectos legislativos que afectan la tenencia de la tierra y el recurso natural forestal y que afectan directamente los territorios de las comunidades indígenas y afro de Colombia están surtiendo la debida Consulta Previa,

como el nuevo Código Minero. Este Código, como se reconoce en el R-PP de Colombia, no ha sido emitido debido a los procesos de consulta.

**Principales éxitos obtenidos en la implementación de las reformas de acceso a la tierra**

Como se destaca en documento de mayo de 2013 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <sup>18</sup>, la implementación de políticas de tenencia de la tierra ha implicado mejoras en la misma. Encontramos así que se destacan como éxitos de la política de tenencia de tierras la formalización de la tierra rural, descongestión en los procesos agrarios, acciones para la prevención de apropiación ilegal de baldíos y la restitución de hectáreas a víctimas de la violencia.

Sin duda alguna, las comunidades que más se han visto beneficiadas son las comunidades indígenas y afro. Sin embargo otras comunidades como las palenqueras, ROM y raizales se han visto rezagadas.

**Apoyo de donantes internacionales**

En los últimos años podemos encontrar diversos proyectos de formalización de la tenencia de la tierra apoyada principalmente por Organizaciones Internacionales como lo son USAID y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La mayoría de los recursos van para proyectos de restitución de tierras para víctimas del conflicto. Estos apoyos se hacen sin diferenciar el sujeto que recibirá dicha ayuda.

**Identificación de lagunas legislativas, institucionales, financieras y de capacidades**

Ciertamente existe una necesidad desde el punto de vista institucional para lograr la coordinación de las diferentes instituciones identificadas. Encontramos, por ejemplo, la necesidad de coordinar esfuerzos de registro entre Catastro y Notariado para unificar criterios y poder ejecutar efectivamente los programas REDD. Adicionalmente se tiene que hacer efectivo que lo que se tiene en el registro sea una fiel copia de la realidad. Es decir que los propietarios del registro efectivamente puedan ejercer sus derechos como

<sup>18</sup> El documentos e puede encontrar en: [http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/implementacion\\_politica\\_integral\\_de\\_tierras.pdf](http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/implementacion_politica_integral_de_tierras.pdf)

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

propietario.

El régimen de tenencia en Colombia no carece de desarrollo. Por el contrario, pareciera haber un super-desarrollo legislativo que no va de acuerdo al desarrollo y las capacidades institucionales y financieras del país. No importa cuánto se legisle si existen problemas en la aplicación de las disposiciones de la legislación.

### **Asuntos del Desk-Review que serán completados durante la visitas de campo**

Desde nuestra perspectiva los mayores temas que se van a completar durante las visitas de campo tienen relación con cifras que no están consolidadas en bases de datos abiertas al público que son requeridos como el número de procesos relativos a quejas, disputas, solicitudes de petición realizados a las administraciones nacionales competentes, número de procesos judiciales favorables al reconocimiento de derechos de tenencia forestal a comunidades indígenas o negras, o números de procesos administrativos de asignación o reconocimiento de tenencia forestal a favor de comunidades indígenas o negras que hayan sido concluidos en los últimos diez años.

También a través de las visitas de campo buscaremos verificar el nivel de cooperación interinstitucional que existe entre las instituciones que se involucran en el respeto pro los derechos colectivos de las comunidades indígenas y negras y su eficacia.

### ANEXO: FUENTES

#### LEGISLACIÓN

- Ley 110 de 1912
- Decreto 2811 de 1974
- Ley 21 de 1991
- Ley 70 de 1993
- Ley 99 de 1993
- Ley 139 de 1994
- Ley 165 de 1994
- Decreto 2164 de 1995
- Decreto 1745 de 1995
- Decreto 1791 de 1996
- Ley 1021 de 2006
- Decreto 3759 de 2009
- Decreto 4635 de 2011

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

- Decreto 1465 de 2013
- Decreto 2613 de 2013

### LITERATURA

- DANE “La Visibilización Estadística de los Grupos Étnicos Colombianos”, documento encontrado en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_eticos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_eticos.pdf)
- IGAC “Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia”, documento encontrado en [http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas\\_de\\_la\\_distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf)
- INCODER “Boletín de Prensa No. 32”, 2 de marzo de 2012. El documento puede ser encontrado en: <http://www.incoder.gov.co/documentos/Boletines%20Marzo%202012/32%20Incoder%20ha%20titulado%20mas%20de%2031%20millones%20de%20hectareas%20a%20indigenas%20en%20todo%20el%20pais.pdf>
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL, “R-PP de Colombia presentado al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y al Programa de de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD).” Versión 7.1 del 14 de mayo de 2013.
- INCODER, “Consejo Directivo del INCODER Aprueba Constitución de Resguardos Indígenas en Cundinamarca, Cauca y Tolima” puede ser encontrada en: <http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=2398&catID=1>
- CRIC, que se encuentra en: <http://www.cric-colombia.org/portal/la-tierra-para-quien-la-cuida-el-territorio-para-los-pueblos-indigenas-afro-y-campesino-la-paz-para-quien-la-construye-la-justicia-para-los-que-luchan/>
- INCODER, “Hectáreas Formalizadas y Adjudicadas – Desde Agosto de 2010”, puede ser encontrado en: [http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O\\_2013/GESTION\\_INCODER/Informes\\_Gestion/Hectareas\\_MAR\\_2013.pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2013/GESTION_INCODER/Informes_Gestion/Hectareas_MAR_2013.pdf)
- INCODER, “Finaliza XXIII Sesión de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas”, puede ser encontrado en: [http://www.incoder.gov.co/comunicacion/INCODER\\_comisionIndigena.aspx](http://www.incoder.gov.co/comunicacion/INCODER_comisionIndigena.aspx)
- OIM, “En Marcha Proyectos de Formalización de Tierras en el Sur del País”, puede ser encontrado en <http://www.oim.org.co/noticias/43-reconciliacion-y-reintegracion/1262-en-marcha-proyectos-de-formalizacion-de-tierras-en-el-sur-del-pais.html>
- PNUD, “Pueblos Indígenas, Dialogo entre Culturas”, Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano, Colombia 2011, encontrado en

## DESK –REVIEW/ TABLAS NACIONALES-PAIS (COLOMBIA)

[http://pnud.org.co/img\\_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno\\_indigenas.pdf](http://pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf)

- CORTE CONSTITUCIONAL, C-175 de 2009
- CORTE CONSTITUCIONAL, T-693 de 2011
- CORTE CONSTITUCIONAL, C-030 de 2008
- CORTE CONSTITUCIONAL, T-380 de 1993
- CORTE CONSTITUCIONAL, T-433 de 2011
- CORTE CONSTITUCIONAL, T-009 de 2013
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Yakye Axa contra Paraguay
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador

## BASES DE DATOS

- GOBIERNO EN LINEA, “Clarificación y Deslinde de Tierras de Resguardo y de Comunidades Negras”, encontrado en <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/home/-/government-services/25095/maximized>