

Bogotá D.C., 03 de agosto de 2022

**Doctor:**  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
**Secretario General**  
**Senado de la República Ciudad**

**Asunto:** Radicación de Proyecto de Ley **"Por medio de la cual crean disposiciones para garantizar el acceso y formalización de tierras para las mujeres"**

Respetado Secretario General,

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en mi calidad de Congresista de la República, radicó ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo correspondiente: el siguiente Proyecto de Ley: **"Por medio de la cual crean disposiciones para garantizar el acceso y formalización de tierras para las mujeres"**

Cordialmente,



**PIEDAD ESNEDA CÓRDOBA RUIZ**  
**Senadora de la República**

Bogotá D.C., 03 de agosto de 2022

**Doctor:**  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
**Secretario General**  
**Senado de la República Ciudad**

**Asunto:** Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual crean disposiciones para garantizar el acceso y formalización de tierras para los pueblos y comunidades afrocolombianas"

Respetado Secretario General,

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en mi calidad de Congresista de la República, radicó ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo correspondiente: el siguiente Proyecto de Ley: **"Por medio de la cual crean disposiciones para garantizar el acceso y formalización de tierras para los pueblos y comunidades afrocolombianas"**

Cordialmente,



**PIEDAD ESNEDA CÓRDOBA RUIZ**  
**Senadora de la República**



Proyecto de Ley N° \_\_\_\_ de 2022

**“Por medio de la cual crean disposiciones para garantizar el acceso y formalización de tierras para las mujeres”**

**El Congreso de la**

**República DECRETA**

**Artículo 1.- Objeto:** La presente Ley tiene por objeto crear las medidas necesarias para garantizar la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de las comunidades y pueblos afrocolombianos mediante la regularización de los derechos de propiedad, la desconcentración y promoción de una distribución equitativa de la tierra, dando así parte de cumplimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

**Artículo 2.- Principios:** Los siguientes principios serán aplicados con integralidad a la presente ley, a fin de establecer el alcance de sus disposiciones así:

- a. **Igualdad y enfoque étnico:** Se reconocen a los integrantes de los pueblos y comunidades afrocolombianas, en el marco constitucional que consagra a nuestra nación como una pluriétnica y multicultural, como sujetos y sujetas de derechos, con plena autonomía de gobierno, autodeterminación, derecho al territorio, a su cultura, sistema de creencias, historia e identidades, a quienes sistemáticamente se les ha discriminado y deben ser centro de normas y acciones de igualdad y equidad.
- b. **Priorización:** La democratización del acceso a la tierra para las comunidades y pueblos afrocolombianos se priorizará en los territorios más necesitados, vulnerables y afectados por el conflicto, y a aquellos en condición de miseria, acción en la que se hará especial énfasis a las mujeres pertenecientes a dichas comunidades.
- c. **Integralidad:** Se asegura el acceso a la tierra para las comunidades y pueblos étnicos de manera integral, plena y oportuna, garantizando plenos derechos de propiedad.

- d. **Regularización de la Propiedad:** Se garantiza los derechos de propiedad a las comunidades y pueblos étnicos que son legítimos poseedores y/o dueños de la tierra, y se prohíbe cualquier acción de constreñimiento ilegal que violente la tenencia de la tierra.

**Artículo 3.- Población beneficiaria:** Serán beneficiarios los integrantes reconocidos por los pueblos y comunidades afrocolombianas reconocidas por el Ministerio del Interior. Esto se hará especialmente a aquellos sin tierra o con tierra insuficiente, mujeres de pueblos y comunidades afrocolombianas cabeza de hogar, pueblos y comunidades en condición de miseria, de territorios abandonados y con presencia de conflicto, integrantes de dichos pueblos declarados y declaradas como víctimas de desplazamiento forzado, víctimas de abandono y despojo de tierras. Así mismo, serán beneficiarias organizaciones de pueblos y comunidades étnicas con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente.

**Artículo 4.- Acceso Integral a la Tierra:** La democratización del acceso a la tierra para los pueblos y comunidades afrocolombianas, más allá de la garantía de derechos de propiedad, debe propiciar planes de acompañamiento para el uso efectivo de la tierra mediante planes que garanticen el acceso a vivienda digna, asistencia técnica, capacitación, proyectos productivos, comercialización, y garantía de acceso a servicios públicos, todo en el marco del respeto a la autonomía, autogobierno y tradiciones de dichos pueblos y comunidades.

**Artículo 5.- Formalización de Pequeña y Mediana Propiedad Rural:** Con el propósito de que los pueblos y comunidades afrocolombianas sean legítimos dueños y poseedores de la tierra que habitan, el gobierno nacional formalizará de manera gratuita y progresiva, todos los predios que sean ocupados o que posean.

Este proceso de formalización gratuita será masivo y el gobierno nacional tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para expedir la reglamentación del procedimiento a que haya lugar.

**Artículo 6.- Requisitos para el acceso a la tierra y a la formalización gratuita:** Las y los integrantes de los pueblos y comunidades afrocolombianas que podrán acceder a la tierra y a la formalización a título gratuito serán aquellos y aquellas reconocidas debidamente por sus autoridades respectivas, refrendados por el



Ministerio del Interior, con priorización a mujeres que sean cabeza de familia y víctimas de desplazamiento forzado y que además cumplan con lo siguiente:

1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
2. No ser propietario/a de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.
3. No haber sido beneficiario/a de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF
4. No ser requerido/a por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.
5. No haber sido declarado/a como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.
6. También serán sujetos y sujetas de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

**Artículo 7.- Mecanismos de acceso a la tierra:** Con el fin de garantizar el acceso a la tierra para los pueblos y comunidades afrocolombianas se establecen los siguientes mecanismos:

- a. **Adjudicación Gratuita:** Es el proceso de adjudicación gratuita de tierras provenientes del Fondo de Tierras establecido en el Punto 1.1.1 del Acuerdo Final de Paz.
- b. **Subsidio Integral para Compra de Tierras:** Subsidio integral para compra de tierras adjudicado a pueblos y comunidades afrocolombianas, en

especial a mujeres rurales, sin tierra o con tierra insuficiente, cabeza de familia y/o víctima de conflicto.

- c. **Créditos Especiales:** Creación de una línea de crédito especial subsidiada a largo plazo para la compra de tierras para integrantes de pueblos y comunidades afrocolombianas, en especial mujeres rurales.

**Artículo 8.-** Modifíquese el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual quedará así:

*Artículo 25. Adjudicación directa. La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes.*

*Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios.*

*Así mismo, la adjudicación directa a título gratuito se priorizará para integrantes de pueblos y comunidades afrocolombianas, sin tierra, y que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado.*

*Este tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo.*

*Toda adjudicación deberá contar con una individualización e identificación precisa del predio que dé cuenta de la cabida, linderos, y ubicación, para la cual será necesario el levantamiento cartográfico y la georreferenciación según lo que se establezca con la Autoridad Catastral y el respectivo título deberá ser inscrito ante la autoridad competente.*

*A solicitud de la organización campesina o asociaciones de economía solidaria, también podrán adjudicarse predios en común y proindiviso a favor de múltiples personas o núcleos familiares cuando así lo decidan de forma libre e informada los adjudicatarios*



*Los bienes baldíos adjudicables que a la fecha de la expedición del presente decreto no se encuentren ocupados debidamente en los términos de la Ley 160 de 1994, y los que se identificarán a partir de la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales en este Decreto señalados como fuentes del Fondo, se declaran reservados, y su destinación a los programas de acceso acá establecidos se realizará conforme a las reglas de adjudicación del RESO, según la competencia establecida por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015.*

*Parágrafo. En el caso de las comunidades étnicas se aplicará lo dispuesto en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como las normas que las reglamenten.*

**Artículo 9.-** Modifíquese el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual quedará así:

*Artículo 29. Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Créase el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT, como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto.*

*Se priorizará la adjudicación del Subsidio Integral de acceso a tierra para integrantes de los pueblos y comunidades afrocolombianas, sin tierra, y que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado.*

*Las personas descritas en el artículo 4 del presente Decreto, que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el presente Decreto, podrán solicitar el subsidio de que trata el presente artículo únicamente para la financiación del proyecto productivo.*

*Parágrafo 1°. El SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*Parágrafo 2°. Los valores del subsidio correspondientes al precio del inmueble serán asumidos con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras. Aquellos valores correspondientes a los requerimientos financieros del proyecto productivo serán asumidos*

*por la Agencia de Desarrollo Rural, así como el seguimiento a la implementación de tales proyectos productivos.*

**Artículo 10.- Financiación:** El gobierno nacional establecerá las fuentes de financiación para garantizar la adjudicación y formalización de tierras a los integrantes de pueblos y comunidades afrocolombianas sin tierra o con tierra insuficiente. Para efecto de ello, tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley y reglamentará la materia.

**Artículo 11.- Vigencia:** La presente disposición rige a partir de la fecha y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la Honorable Senadora,



**PIEDAD ESNEDA CÓRDOBA RUIZ**  
Senadora de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Introducción y Objeto del Proyecto

La presente Ley tiene por objeto crear las medidas necesarias para garantizar la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de las comunidades y pueblos afrocolombianos mediante la regularización de los derechos de propiedad, la desconcentración y promoción de una distribución equitativa de la tierra, dando así parte de cumplimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El contenido de esta exposición de motivos es la siguiente:

|  |          |
|--|----------|
| <b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>                                   | <b>8</b> |
| Introducción y Objeto del Proyecto                             | 8        |
| Relación con el Acuerdo de Paz                                 | 9        |
| Justificación  | 11       |
| El incumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz     | 11       |
| Normatividad internacional                                     | 13       |
| Normativa nacional   | 15       |
| El problema de la tierra para las comunidades afrocolombianas. | 17       |
| Territorios afrocolombianos                                    | 19       |
| Mujeres afrocolombianas en la ruralidad                        | 21       |
| Contenido del Proyecto   | 21       |
| Posible conflicto de interés                                   | 23       |

## II. Relación con el Acuerdo de Paz

El capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Estado Colombiano y las FARC-EP, reconocieron que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, como resultado del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el despojo de sus territorios y recursos. Además de ello, reconoció que estos pueblos y comunidades han sido gravemente afectados por el conflicto armado interno, por lo que dispuso la necesidad de propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno y autónomo de sus derechos humanos y colectivos, según mandate su cosmovisión.

En la interpretación e implementación de todos los componentes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia con un enfoque étnico, incluyen los contemplados en el ordenamiento jurídico del marco internacional, constitucional, jurisprudencial y legal, especialmente el principio de no regresividad, reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los principios y derechos reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial – CERD, Declaración de Acción de Durban, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales.

En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.



Es así pues que, el capítulo étnico estableció una serie de disposiciones como salvaguardas y garantías para la interpretación e implementación del Acuerdo de Paz, entre las que se encuentran disposiciones en relación a la Reforma Rural Integral: *"En la implementación del punto RRI se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente"*.

Estableció la necesidad de garantizar la integralidad de la territorialidad y las dimensiones culturales y espirituales de cada territorio, y con ello la garantía de protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas.

Así mismo, dispuso que para garantizar el acceso a tierras considerado en el punto

1.1 del Acuerdo Final de Paz, debería incluirse a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas que fueran desarrolladas con ocasión de la implementación de este punto, sin detrimento de los derechos adquiridos. Es así pues que, es preciso considerar que a la fecha no ha sido expedida ninguna disposición en relación a ello, y el Acuerdo es claro en afirmar que:

*"Acceso a tierras incluyendo el Fondo de Tierras. Se incluirán a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. Se entenderá para el caso de los pueblos étnicos que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se anteponen a la noción de explotación. En la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos"*.

Finalmente, la Reforma Rural Integral tiene como propósito la reducción de las brechas de desigualdad entre el campo y la ciudad, pero también la generación de condiciones de buen vivir para las comunidades, y el acceso a tierras para las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras es una prioridad que debe ser considerada y generar toda la adecuación institucional y normativa que se requiera para cumplir tal fin.

### **III. Justificación**

#### **El incumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz**

El segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el acuerdo final de paz en Colombia, realizado por la Secretaría técnica del componente internacional de verificación CINEP/PPP-CERAC, presentado en mayo del 2021 refiere a que, en cuanto al punto 1: reforma rural integral, se estima que hay algunos avances mínimos en la incorporación del enfoque étnico y estos van más orientados al catastro multipropósito en territorios indígenas.

Sobre el punto dos, acerca de la participación política, hay aún más limitada implementación del enfoque étnico para garantizar dicha participación. Y quizás el avance más significativo es procurar hacer más accesible el material electoral al traducir a lenguas y dialectos étnicos, así como la instalación de puestos de votación en los territorios alejados de las cabeceras urbanas. Asegura el informe que ven con preocupación la falta de garantías de seguridad que enfrentan los líderes y representantes étnicos por la reivindicación de sus derechos. La forma en que fueron aprobadas las circunscripciones especiales de paz constituye una limitación para la representación política de dichos pueblos.

En cuanto al punto 3 sobre el fin del conflicto, la reincorporación política de los excombatientes, se establece el "programa especial de armonización" que permitiría que aquellos firmantes que pertenecen a comunidades étnicas puedan hacerlo en armonía con sus territorios ancestrales. Este proceso ha tenido limitados avances y se mantiene como uno de los asuntos pendientes.



Sobre el punto cuatro, de solución al problema de drogas ilícitas, el capítulo étnico establece cuatro salvaguardas que son: 1. Garantizar la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos – PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata respecto a los territorios de los pueblos étnicos; 2. La priorización de los territorios que atiendan a las realidades de los pueblos étnicos afectados por los cultivos ilícitos en riesgo de exterminio físico y cultural; 3. El programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que se deberá realizar articulación con los pueblos étnicos; 4. Un programa de asentamiento retorno y devolución de los territorios de algunos pueblos indígenas, así como del Consejo comunitario del Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

El PNIS, según el informe, no cuenta con un enfoque técnico territorial ni con una hoja de ruta para estos sujetos colectivos, lo que ha impedido el cumplimiento de las salvaguardas antes mencionadas. El gobierno se ha limitado a firmar acuerdos individuales con personas pertenecientes a grupos étnicos, es decir 1927 familias indígenas así como relata que en cuanto a las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras, hay 10,085 familias en Tumaco inscritas en este mismo programa. De aquellas, el 37% término del componente de asistencia alimentaria inmediata; el 54% recibió insumos para el auto sostenimiento y la seguridad alimentaria y, finalmente, el 55% recibió asistencia técnica.

En cuánto al quinto punto del acuerdo final, se considera, según este informe, el más avanzado en cuanto a la inclusión efectiva de la perspectiva étnica y cultural. No obstante, el aumento del conflicto y las dificultades de la pandemia, han obstaculizado enormemente lo relacionado con la recepción de testimonios de las comunidades étnicas.

En cuánto al punto seis sobre la implementación, verificación y refrendación, en cuanto al Fondo Colombia en Paz, se encontró que se asignaron recursos por aproximadamente 4,1 millones de dólares para 20 proyectos con enfoque étnico entre el 2017 y el 2019. Se indica además la ausencia del ítem de capítulo étnico en el trazador transversal de construcción de paz del sistema de seguimiento a proyectos de inversión de la dirección nacional de planeación - DNP. No se puede de esta manera determinar los recursos involucrados en los cumplimientos de los compromisos del capítulo de étnico.

En conclusión, los recursos para el capítulo étnico se concentran en el punto uno, siendo el punto dos el de menores apropiaciones y compromisos. Adicionalmente, se encuentran que los sistemas de información no permiten identificar la asignación de recursos para el PNIS específicos para el capítulo étnico. Entre el 2018 y el 2019, se ve un recorte del 40% de los recursos para el punto cinco especialmente en el pilar de los derechos humanos.

El informe lanza unas recomendaciones que consisten en agregar una partida diferencial étnica para el trazador presupuestal, visibilizar la importancia de generar articulación en la información reportada, y actualizar los sistemas de información.

### **Normatividad internacional**

El derecho a la tierra no está reconocido en la legislación internacional de los derechos humanos, pero sí se establece que es necesaria una adecuada distribución de la tierra para garantizar el derecho a la alimentación. Así las cosas, el derecho a la alimentación, que se encuentra consagrado en el pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales en el artículo 11, implica la adecuación de los regímenes agrarios para lograr mejor producción de alimentos.

Al tiempo, en la definición del derecho a la alimentación, en el año de 1999, el Comité de asuntos económicos, sociales y culturales establece la obligación de los Estados para garantizar a las poblaciones el acceso y la utilización de recursos productivos tales como la tierra.

Así mismo, se establece como un hito normativo internacional el convenio 169 de la organización internacional del trabajo - OIT, donde se define el derecho a la tierra de los pueblos indígenas en sus artículos 13 y 19. El relator especial para los derechos económicos sociales y culturales, Danilo Turk, en el año 1990 constataba:

*Existe un creciente reconocimiento de que los derechos a la tierra y la reforma agraria son a menudo centrales para la realización de los derechos humanos. La realización de varios derechos económicos, sociales y culturales muestra una relación directa con la tierra, como el derecho a la alimentación, el derecho a la*

*vivienda, el derecho a un estándar adecuado de vida, el derecho a la cultura, los derechos de los pueblos indígenas y otros.*

De otro lado existe una normatividad internacional ratificada por Colombia sobre los derechos de los pueblos étnicos como se muestra en la tabla a continuación:

**Principales Instrumentos Internacionales De Protección De Los Pueblos Indígenas Y De Las Comunidades Negras**

| CONVENIO  | RATIFICACIÓN             | OBJETIVO  |
|---|--------------------------|---|
| Convenio 10' d la OIT   | Ley 31 de 1967           | Protección a las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes  |
| Convenio 16' d la OIT   | <b>Ley 21 de 1991</b>    | Es la versión revisada del Convenio 107. Busca asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos   |
| Convenio Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas        | <b>Ley 145 de 1994</b>   | Establece el Convenio Constitutivo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe  |
| Convenio sobre Diversidad Biológica                               | <b>Ley 165 de 1994</b>   | Conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos  |
| Decisión 391 de 1996 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena      | No requiere ratificación | Reglamenta los artículos 8; 10 y 15 del Convenio de Biodiversidad que tratan sobre la protección del conocimiento asociado a los recursos genéticos, su acceso, la distribución de los beneficios y la utilización de su conocimiento. Establece el régimen común de acceso a los recursos genéticos  |
| Tratado de Cooperación Amazónica                                  | <u>Ley 17 de 1981</u>    | Las partes contratantes convienen en realizar esfuerzos para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos tendientes a lograr resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | <u>Ley 74 de 1968</u>    | Los estados se comprometen a asegurar a los hombres y las mujeres igual título y a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales  |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos               | <u>Ley 74 de 1968</u>    | Los estados se comprometen a garantizar a los hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos  |

|  |                       |  |
|--|-----------------------|--|
| Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial | <u>Ley 22 de 1981</u> | Mediante el cual los estados partes de la convención condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar todas las prácticas de esta naturaleza |
| Convención sobre los derechos del niño   | <u>Ley 12 de 1991</u> | Por el cual los Estados partes de la convención se comprometen a reconocer los derechos de los niños y a adoptar medidas para dar efectividad a dichos derechos  |

*Fuente: Legislación internacional para comunidades étnicas. Línea de Investigación en Derecho Ambiental, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Consultado en: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Legislacion-Internacional/> Fecha: 04/04/2022.*

### **Normativa nacional**

En el capítulo siete de la Constitución política de Colombia se reconoce la diversidad étnica y cultural de nuestra nación y se consagran los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras comunales de grupos étnicos y de las tierras de resguardo (CP, art. 63). El artículo 329 faculta la conformación de entidades territoriales indígenas y reconocen los resguardos. Sin embargo la normatividad no es tan extensa con respecto a los pueblos y comunidades afro colombianas.

Los derechos de las comunidades negras al territorio son reconocidos por primera vez en el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, y posteriormente serían desarrollados en la Ley 70 de 1993. La Ley tiene dos enfoques, uno territorial que es el reconocimiento de los derechos de estas Comunidades, así como uno étnico que es el reconocimiento de un estatus especial a las poblaciones negras, e incluye medidas en el campo de la etno-educación, la representación política y el desarrollo regional.

La Ley 70 ha recibido críticas ya que excluye a la mayoría de la población, aproximadamente el 70%, que es urbana y vive fuera del Pacífico.

Aquí una relación de las normas en cuanto a comunidades étnicas se refiere:

### **Legislación colombiana para comunidades étnicas**



| Leyes                       | Objetivo   |
|-----------------------------|--|
| <u>Ley 89 de 1890</u>       | Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a al vida civilizada (Ver <u>sentencia C-139 de 1996</u> )                            |
| <u>Ley 21 de 1991</u>       | Aprueba el convenio 169 de la OIT  |
| <u>Ley 70 de 1993</u>       | Sobre comunidades negras   |
| <u>Ley 160 de 1994</u>      | Sistema Nacional de Reformas Agrarias y Desarrollo Rural y Campesino   |
| <u>Ley 115 de 1994</u>      | Ley General de Educación   |
| <u>Ley 387 de 1997</u>      | prevención del desplazamiento forzado  |
| <u>Ley 434 de 1998</u>      | Consejo Nacional de Paz  |
| <u>Ley 649 de 2001</u>      | Circunscripción Nacional Especial  |
| <u>Ley 727 de 2001</u>      | Por la cual se estable el Día Nacional de la Afrocolombianidad   |
| <u>Ley 1381 del 2010</u>    | Ley de lenguas   |
| <u>Decreto 1088 de 1993</u> | Por la cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales indígenas  |
| <u>Decreto 804 de 1995</u>  | Atención educativa para las comunidades étnicos  |
| <u>Decreto 1745 de 1995</u> | Derecho de Propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras  |
| <u>Decreto 2164 de 1995</u> | Titulación de tierra a las comunidades indígenas   |
| <u>Decreto 2249 de 1995</u> | Comisión pedagógica de comunidades negras  |
| <u>Decreto 1396 de 1996</u> | Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y se crea el programa especial de atención a Pueblos Indígenas   |
| <u>Decreto 1397 de 1996</u> | Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la mesa Permanente de Concertación con los pueblos y las organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones. |
| <u>Decreto 1122 de 1998</u> | Cátedra de Estudios Afrocolombianos  |
| <u>Decreto 1320 de 1998</u> | Reglamenta la Consulta Previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio   |
| <u>Decreto 982 de 1999</u>  | Comisión para el desarrollo integral de la política indígena   |

|                      |  |
|----------------------|--|
| Decreto 4181 de 2007 | Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana palenquera y raizal. |
|----------------------|--|

Fuente: Legislación colombiana para comunidades étnicas. Línea de Investigación en Derecho Ambiental, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Consultado en: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Legislacion-colombiana-para-comunidades-etnicas/> Fecha: 04/04/2022.

## **El problema de la tierra para las comunidades afrocolombianas.**

Es a través del Decreto 1745 que se reglamentó el capítulo de la Ley 70, en el que las comunidades del Pacífico avanzaron en la identificación y delimitación de sus territorios, y se logró así la titulación de tierras colectivas. El primer Consejo Comunitario que recibió titulación colectiva fue el de San Francisco en Guapi, seguido de el de Napi, y el Consejo comunitario de alto Guapi.

Se estima que en la actualidad hay 400 solicitudes de títulos colectivos que están sin resolverse. Esto según el proceso de comunidades negras-PCN y el observatorio de territorios étnicos y campesinos de la Universidad Javeriana, quienes han monitoreado dónde se ubican cada una de las solicitudes. Para el 2018, el PCN y la agencia nacional de tierras - ANT, firmaron un convenio para que los primeros ayudaran a los segundos a recolectar los insumos que agilizarán la titulación colectiva de tierras para los pueblos afro, con la meta de 50 titulaciones entre el 2018 y el 2020.

Al problema de la lenta titulación colectiva de las tierras se suma la violencia que, según la Defensoría del Pueblo, para el año 2021, registra 16 eventos de desplazamiento masivo intraurbano y 14 eventos de desplazamiento masivo rural que abarcan 4062 familias, 11,150 personas, de las cuales el 90% pertenece a comunidades étnicas del pacífico colombiano, al tiempo que 40 comunidades en Chocó, Cauca y la costa nariñense han sufrido confinamiento.

En el informe presentado por el sitio web [verdadabierta.com](http://verdadabierta.com) bajo el título *abro comillas despojo invisible de una selva Chocoana* se informa que las comunidades pertenecientes al Consejo comunitario general de San Juan ACADESAN, *"corren peligro de ser víctimas de despojo judicial, parcial, de su territorio, titulado colectivamente, por parte de una sociedad mutante y misteriosa, Eightfold*



*Colombia que expone ser propietaria del 4% del mismo y que comprende al 25% del municipio de Sipí.”*

En el sitio web, ILEX, Acción Jurídica, se publicó un artículo del 5 de agosto de 2021, bajo el título *los derechos territoriales de las comunidades negras: entre reconocimientos jurídicos y demoras*. En este artículo se establecen las siguientes conclusiones:

Se presenta una superposición entre los procesos de titulación colectiva y los que surgen con la implementación del Fondo de Tierras para la Paz creado en el marco del Acuerdo, pues los territorios titulados se traslapan con los ingresados por la ANT. Esta agencia, según la Contraloría General de la Nación, entre las vigencias del 2018-2019, no tenía la claridad sobre cuántos de los baldíos que ingresaron a su fondo cumplían con los requisitos para ser objeto de adjudicación.

La misma Contraloría indicó que para el año 2018, acusaban 60 casos de restitución de derechos territoriales a comunidades negras y afro descendientes, de los cuales 10 se encontraban en proceso judicial con corte al mes de abril y en siete años de implementación del Decreto ley 4635, sólo se habían obtenido dos sentencias, evidenciando el proceso paquidérmico de la restitución a comunidades negras.

Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, hizo un llamado a Colombia para adoptar medidas urgentes para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La Comisión pudo verificar los testimonios sobre el recrudecimiento de la violencia a causa de la ocupación de territorios por grandes grupos armados, actividades de cultivo y tráfico de drogas, así como también de personas y de armas. Además, pudo ver las afectaciones de la deforestación y de la minería en el territorio. Establece que en Colombia existen bajos niveles de titulaciones colectivas a favor de los pueblos y comunidades étnicas, así como bajas o insuficientes asignaciones presupuestales para los procesos de formalización territorial.

La titulación de la propiedad colectiva en el Caribe no ha sido menos problemática. De acuerdo con la dirección de asuntos técnicos del Ministerio del Interior, existen en esta región 42 consejos comunitarios constituidos de forma legal, pues hay un subregistro que identifica más de 130 de aquellos. Señala el periódico El Universal

en su publicación del 11 de mayo de 2021 que a pesar de los más de 10 años de procesos de exigibilidad con 132 solicitudes de titulación colectiva, sólo 15 consejos comunitarios lo han conseguido, sumando un total de poco más de 5000 ha.

### **Territorios afrocolombianos**

Entre los antecedentes más recientes de la lucha de los pueblos y comunidades afrocolombianas por sus territorios, se encuentran aquellas realizadas por los campesinos del Pacífico quienes venían organizándose desde los años 80. Esto según el relato de Odile Hoffmann, en su artículo: *Conflictos territoriales y territorialidad negra, el caso de las comunidades afrocolombianas*, publicado en marzo del 2010.

Las luchas de los pueblos afrocolombianos, especialmente en el Chocó, se dieron con el acompañamiento activo de la iglesia en la pastoral negra. Según la autora, las reivindicaciones se apoyan en la reconstrucción de la historia de la población negra, de cómo llegaron hasta las tierras bajas del Pacífico así como de la memoria colectiva para hablar y actuar como participantes de la sociedad. La alianza entre negros e indígenas durante el proceso constituyente del 91 hizo que los pueblos afrocolombianos estuviesen representados por el delegado indígena.

Durante estas discusiones, se confirma la existencia de territorios ancestrales, es decir aquellos habitados en las especificidades de la gente negra colombiana, así como se reconoce la deuda histórica de la sociedad para con estos pueblos. Aquí surge la categoría de la etnia negra distinta a la de los indígenas.

Cómo se viene afirmando, por lo pronto el registro más abundante son las luchas dadas en el Pacífico colombiano, las cuales a partir de 1991 se organizan a través de las denominadas "organizaciones étnico territoriales" nacidas en todos los ríos del Pacífico, y que se han venido convirtiendo en los consejos comunitarios.

La organización no ha estado exenta de problemas, como señala la autora. Existen una serie de conflictos internos donde prevalece el nacimiento de nuevas jerarquías entre habitantes que aspiran a un mismo territorio colectivo, diferencias de clase, diferencias por escolaridad, diferencias entre habitantes de lo urbano y lo rural, diferencias generacionales. Al tiempo, señala que se



agudizan los conflictos territoriales con los vecinos, de lo que puede hablarse de un conflicto inter étnico entre indios y negros, o blancos y negros cuando se trata de las luchas por el mismo territorio. Cada uno de estos territorios, sean resguardos, territorios negros, plantaciones, reservas naturales, se rigen por medidas legales diferentes. Esto hace que se sobrepongan sobre un mismo territorio distintas formas de ordenamiento y autoridad.

Y por supuesto, estas disputas no están ausentes de la dimensión que reviste el conflicto armado, así como de la presencia de intereses económicos importantes sobre dichos territorios. De estos últimos cabe destacar la ampliación del monocultivo a través de palma africana, de cultivos de azúcar, así como de la explotación maderera y minera, explotación turística y toda una suerte de macroproyectos que van ampliando cada vez más sus fronteras sobre los territorios de los pueblos afrocolombianos. La concepción utilitarista y mercantil del espacio es lo que termina imponiendo qué se va a hacer con el territorio.

### **Mujeres afrocolombianas en la ruralidad**

El informe final de la Consultoría sobre los Derechos de las Mujeres a la Tierra, realizado por UNIFEM, programa paz y seguridad Colombia, bajo el título *tierra, derechos y género leyes políticas y prácticas en contextos de guerra y paz*, dirigido por la consultora Donny Meertens en el año 2006, arroja unas primeras conclusiones sobre el ejercicio de los derechos a la tierra por parte de las mujeres pertenecientes a grupos étnicos indígenas y afrocolombianos donde concluye que el desplazamiento forzado afecta de manera desproporcionada a las comunidades indígenas y afrocolombianas y que este impacto tiene especial afección sobre las mujeres. Afirma: "al perder el territorio, las comunidades pierden el control sobre sus planes colectivos de vida, los sistemas de justicia constituyen binaria y las expresiones culturales y espirituales ligadas al territorio que habitaban todas ellas expresiones de la identidad colectiva e individual". (UNIFEM, 75).

La discriminación que sufren las mujeres indígenas y afro colombianas es aún peor, porque ellas mantenían las redes sociales ahora rotas, no pueden cumplir con la responsabilidad de alimentar a sus familias y la comunidad, y padecen de una fuerte discriminación, no sólo étnico racial, sino también de género. Esto ha llevado a que incluso pierdan las viejas formas de participación en sus propias colectividades.

#### IV. Contenido del Proyecto

| Enunciatura                              | Contenido  |
|--|--|
| Artículo 1.- Objeto                      | Crea las medidas necesarias para garantizar la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de las y los integrantes de los pueblos y comunidades afrocolombianas sin tierra o con tierra insuficiente, y aquellas más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, mediante la regularización de los derechos de propiedad, la desconcentración y promoción de una distribución equitativa de la tierra.                       |
| Artículo 2.- Principios                  | <p>Contiene los principios serán aplicados con integralidad a la presente ley, a fin de establecer el alcance de sus disposiciones:</p> <p><b>Igualdad y enfoque étnico</b><br/> <b>Priorización</b><br/> <b>Integralidad</b><br/> <b>Regularización de la Propiedad</b></p>   |
| Artículo 3.- Población beneficiaria      | A los pueblos y comunidades afrocolombianas, en especial los sin tierra o con tierra insuficiente, mujeres cabeza de hogar, aquellos en condición de miseria, de territorios abandonados y con presencia de conflicto, mujeres declaradas como víctimas de desplazamiento forzado, víctimas de abandono y despojo de tierras, así como las organizaciones de pueblos y comunidades afrocolombianas por sus sin tierra o con tierra insuficiente. |
| Artículo 4.- Acceso Integral a la Tierra | Establece que más allá de la garantía de derechos de propiedad, debe propiciar planes de acompañamiento para el uso efectivo de la tierra, mediante planes que garanticen el acceso a vivienda digna, asistencia técnica, capacitación, proyectos productivos, comercialización, y garantía de acceso a servicios públicos.  |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 5.-</b><br/><b>Formalización de Pequeña y Mediana Propiedad Rural</b></p>                  | <p>Establece que con el fin de que aquellos integrantes de pueblos y comunidades afrocolombianas sean legítimos dueños y poseedores de la tierra que habitan, el gobierno nacional formalizará de manera gratuita y progresiva, para lo que tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.</p>                                   |
| <p><b>Artículo 6.-</b><br/><b>Requisitos para el acceso a la tierra y a la formalización gratuita</b></p> | <p>Podrán acceder a la tierra y a la formalización a título gratuito serán integrantes de los pueblos y comunidades afrocolombianas que sean víctimas de desplazamiento forzado quienes cumplen con lo establecido en el artículo</p>   |
| <p><b>Artículo 7.-</b><br/><b>Mecanismos de acceso a la tierra</b></p>                                    | <p>Con el fin de garantizar el acceso a la tierra se establecen los siguientes mecanismos:<br/><b>Adjudicación Gratuita</b><br/><b>Subsidio Integral para Compra de Tierras</b><br/><b>Créditos Especiales</b></p>  |
| <p><b>Artículo 8.-</b></p>  | <p>Modifíquese el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, correspondiente a <i>Adjudicación directa</i></p>  |
| <p><b>Artículo 9.-</b></p>  | <p>Modifíquese el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017, correspondiente al <i>Subsidio Integral de Acceso a Tierra</i>.</p>  |
| <p><b>Artículo 10.-</b><br/><b>Financiación</b></p>   | <p>El gobierno nacional establecerá las fuentes de financiación para garantizar la adjudicación y formalización de tierras a los integrantes de los pueblos y comunidades afrocolombianas sin tierra o con tierra insuficiente. Para efecto de ello, tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley y reglamentará la materia</p> |
| <p><b>Artículo 11.-</b></p>   | <p>Vigencia</p>   |

## V. Posible conflicto de interés


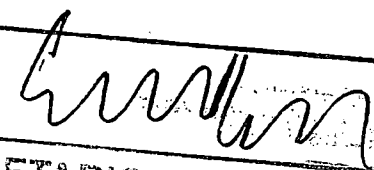
El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones" estableció: "Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un

acápites que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Teniendo en cuenta la obligación contenida en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, este acápites tendrá como fin determinar posibles situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los congresistas al momento de discutir o votar este Proyecto de Ley. Lo anterior, no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si algún congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente.

Como autora de este Proyecto de Ley, considero que su contenido y propuesta es de carácter general por lo que no configuraría un conflicto de interés,

De la Honorable Senadora,

  
Secretaría General (Art. 159 y ss Ley 5ª de 1.992)  
**PIEDAD ESNEDE CÓRDOBA RUIZ**  
del mes Ago del año 2022  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 96 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales,  
por: H. S. Piedad Córdoba Ruiz  
  
**SECRETARIO GENERAL**