

ANÁLISIS AMBIENTAL Y SOCIAL Y MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

PROGRAMA DE
FORTALECIMIENTO
DE LA GESTIÓN CATASTRAL MULTIPROPÓSITO

JULIO, 2017

Contenido

Siglas	4
Introducción	6
1. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Catastral Multipropósito	7
1.1. Antecedentes	7
1.2. Objetivos y componentes del Programa	9
2. Marco de Gestión Ambiental y Social	11
2.1. El Programa y los Grupos Étnicos	11
2.1.1. Salvaguardias grupos étnicos	12
2.1.1.1. Tenencia de la tierra y el territorio	13
2.1.1.2. Sistema de información catastral con enfoque diferencial	16
2.1.1.3. Participación y acceso a la información	17
2.1.1.4. Pueblos indígenas no contactados, en contacto inicial o en aislamiento voluntario	19
2.1.2. Realización del derecho a la consulta previa: proceso de trámite del proyecto de ley sobre catastro multipropósito	20
2.2. Equidad de género en el Programa	21
2.2.1. Salvaguardias de Género	23
2.2.1.1. Seguridad jurídica	23
2.2.1.2. Sistema de información con enfoque diferencial de género	24
2.2.1.3. Participación y acceso a la información	24
2.3. El Programa y la Protección del Medio Ambiente	25
2.3.1. Contexto	25
2.3.1.1. Medio Ambiente y Reforma Rural Integral	25
2.3.1.2. Áreas de Especial Importancia Ambiental	26
2.3.1.3. Función ecológica de la propiedad	33
2.3.1.4. Retos ambientales en el postconflicto	35
2.3.2. Salvaguardias Ambientales	35
2.3.2.1. Potenciales Beneficios Ambientales	35
2.3.2.2. Riesgos y Potenciales Impactos Negativos	36
2.3.2.3. Medidas de Mitigación	37
3. Consultas (Socialización) durante la Preparación del Programa	39
4. Participación Comunitaria en el Programa	41
4.1. Marco de Socialización y Participación Comunitaria	41
4.2. Participación de Grupos Étnicos	42
4.3. Mecanismo de quejas y reclamos	42
5. Sistema de Gestión Ambiental y Social	43
6. Bibliografía	45

Anexo 1. Políticas de salvaguardias del BID	52
Anexo 2. Reporte Gestión Consulta Previa.....	56
Anexo 3. Plan de Relación con los Grupos Étnicos	58
Anexo 4. Mecanismo de Quejas y Reclamos	70

SIGLAS

Acuerdo Final	Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.
AEIA	Áreas de Especial Importancia Ambiental
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIT	Confederación Indígena Tayrona
CM	Catastro Multipropósito
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRR	Derechos, Restricciones y Responsabilidades
ETyA	Entidades Territoriales y Esquemas asociados
EIA	Evaluaciones de impacto ambiental
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
LADM	Modelo del Dominio para la Gestión del Territorio (por sus siglas en inglés)
LADMCOL	Propuesta de modelo de datos para la administración de tierras en Colombia
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MPC	Mesa Permanente de Concertación
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PNN	Unidad Administrativa Especial de Parques Naturales Nacionales
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPTP	Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social
REEA	Registro Único de Ecosistemas y de Áreas Ambientales
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RRI	Reforma Rural Integral
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
RUAEIA	Registro Único de Áreas de Especial Importancia Ambiental
SAT	Sistemas de Administración de Tierras
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNGT	Sistema Nacional de Gestión de Tierras

SNC	Sistema Nacional Catastral
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPNN	Sistema de Parques Naturales Nacionales
UPRA	Unidad de Planificación, Adecuación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarias
URT	Unidad de Restitución de Tierras

INTRODUCCIÓN

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aplica un amplio conjunto de políticas de salvaguardias en las operaciones que financia, con el fin de evitar daños ambientales y sociales y mejorar la sostenibilidad socio-ambiental de sus intervenciones.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que el BID se encuentra trabajando con el Gobierno de Colombia en el diseño del “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Catastral Multipropósito”, en adelante el Programa, se requiere verificar el cumplimiento de dicho Programa con las políticas de salvaguardias del BID, específicamente:

- Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703)
- Políticas Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-761)
- Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765)
- Política de Disponibilidad de Información (OP-102)

En el Anexo 1 se presentan los elementos de las políticas de salvaguardias del BID más relevantes para el Programa.

En la fase inicial de diseño del Programa, se identificó, de manera preliminar, que si bien el Programa presenta un gran potencial para generar impactos socio-ambientales positivos, también conlleva riesgos derivados de la alta complejidad y conflictividad de la tenencia de la tierra en un país megadiverso en términos de biodiversidad, pluriétnico y multicultural, con uno de los conflictos armados más largos del mundo y ahora en proceso de alistamiento para el postconflicto.

Es así como conforme a los lineamientos de la Política OP-703 del BID, y como resultado del procedimiento de preevaluación y calificación surtidos por el Banco, se ha establecido que el Programa en comento sea considerado como una operación de Categoría B, ya que puede causar impactos ambientales y sociales específicos, principalmente locales y a corto plazo, para los cuales hay medidas eficaces de mitigación fácilmente disponibles. Las operaciones de Categoría B requieren la realización de un análisis ambiental y social dirigido a identificar y evaluar los diferentes riesgos y potenciales impactos ambientales y sociales negativos que puede generar el Programa, con el objetivo de proponer un plan de mitigación acorde con el marco normativo nacional y con las políticas de salvaguardia del BID, el cual será incluido como parte vinculante del contrato de préstamo.

El presente documento presenta el Análisis Ambiental y Social y el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Catastral Multipropósito. El MGAS establece los principios, normas, guías y procedimientos para la gestión ambiental y social del Programa, identifica los impactos potenciales o riesgos asociados a la implementación del mismo y contiene la propuesta de medidas para reducir, mitigar y/o compensar los impactos negativos y potenciar los positivos. El MGAS es un instrumento dinámico que deberá ser adaptado a lo largo de la vida del Programa de acuerdo con los requerimientos que surjan durante la implementación, de modo tal que se asegure un mejoramiento continuo de la gestión ambiental y social.

El Organismo Ejecutor del Programa es el responsable de la implementación y seguimiento del MGAS.

Una vez decididas las entidades territoriales en las que el Programa llevará a cabo la gestión catastral multipropósito, el Organismo Ejecutor definirá agrupaciones de entidades que comparten características similares desde un punto de vista de gestión catastral y solicitará que, para cada uno de los paquetes, el respectivo operador catastral elabore un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), incluyendo un Plan de Socialización y Participación Comunitaria, con base en el presente MGAS. En adición, es importante resaltar que el presente Plan deberá ser revisado y ajustado conforme a lo que establezca la Ley por medio de la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito y la normativa que la reglamente.

1. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN CATASTRAL MULTIPROPÓSITO

1.1. ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, aprobado mediante la Ley 1753 de 2015, establece en el artículo 104 que “se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica. El Gobierno Nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral (...)”.

En seguimiento a este mandato, el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia (CONPES) aprobó en junio de 2016 el documento “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”, el cual propone un plan de acción a ocho años (2016-2023) que contempla cambios estructurales en los aspectos metodológicos, técnicos, institucionales, tecnológicos y operativos del modelo catastral actual. Propone igualmente la conformación de una nueva cartografía básica, así como la adopción de procedimientos de barrido predial masivo que permitan resolver de forma ágil y costo-efectiva los problemas de formalización de la propiedad, particularmente en las zonas rurales. Para la implementación del catastro multipropósito se proponen dos fases: (i) piloto del nuevo modelo; y (ii) escalamiento a todo el territorio nacional (2017 y 2023).

De acuerdo con el documento CONPES, en la actualidad, el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y el 63,9% del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado, el 79% son, a su vez, municipios que hoy no cuentan con información catastral básica. A lo anterior se suma una cartografía nacional desactualizada y que, en un 59% del territorio, no tiene la escala, ni la representación apropiadas para la gestión catastral y demás usos de política pública.

En el escenario de una Colombia en paz, el catastro multipropósito se presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra que han aquejado a la sociedad colombiana por décadas. Lo anterior, debido a que esta poderosa herramienta permite identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios que componen el territorio; y contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y a establecer la vocación del suelo. Es, en esa medida, una herramienta insustituible de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos de propiedad, y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos.

Por su parte, en el punto 1.1.9 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc-EP, quedó establecido lo siguiente:

1.1.9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha:

- Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de Priorización y de Bienestar y Buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo/género y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios en manos de mujeres, su relación con la tierra y las formas de titulación.
- Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural.
- La garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información. En todo caso, los asuntos de orden catastral, que tengan que ver con las comunidades rurales, contarán con la participación de sus integrantes.
- En ningún caso lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales.
- Un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía.

- La adecuación de una normatividad para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social.
- Incentivos a los municipios incluyendo, cuando sea necesario, transferencias a las finanzas municipales, para que adopten exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.
- Los propósitos de la formación y actualización integral del catastro, como del registro de inmuebles rurales, además de obtener el mejoramiento sostenible de la información y de los procesos catastrales, apuntarán a dar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.

Adicionalmente, el Gobierno presentará al Congreso el proyecto de ley “Por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito”, que introduce medidas que, en los términos del Acuerdo, “deben contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio”. El proyecto de ley concibe el catastro multipropósito como una herramienta necesaria para la definición, restitución y formalización de los derechos sobre la tierra, los programas de ordenamiento social de la propiedad, el apoyo a los procesos de planeación y ordenamiento territorial, la gestión ambiental, la identificación del patrimonio del Estado, el desarrollo de las políticas y programas públicos (restitución de tierras, desastres naturales, protección ambiental), el establecimiento de la vocación del suelo, el intercambio de información con las diferentes entidades del Estado y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos.

Para el caso específico de los pueblos y comunidades indígenas el objetivo del Sistema Nacional Catastral Multipropósito en los territorios de pueblos y comunidades indígenas es el levantamiento de información predial concertado con sus autoridades propias. El uso de esta información deberá contribuir al fortalecimiento de su autodeterminación, para preservar el ordenamiento natural y proveer insumos para el ordenamiento territorial propio, la seguridad jurídica de sus territorios y la protección de su integridad física y cultural.

1.2. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROGRAMA

El “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Catastral Multipropósito” tiene como objetivo general apoyar la puesta en marcha de un sistema nacional de catastro multipropósito que contribuya al fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la propiedad ordenamiento territorial y los fiscos en las entidades territoriales y esquemas asociados participantes. Sus objetivos específicos son apoyar: (i) el fortalecimiento de las entidades relacionadas con el catastro multipropósito y la supervisión de la nueva política catastral nacional; (ii) la modernización de los sistemas catastrales de información y gestión; y (iii) la implementación del catastro multipropósito en las entidades territoriales participantes del programa. Para ello, el Programa se articula en tres componentes:

Componente 1. Fortalecimiento de la institucionalidad catastral. Busca fortalecer la capacidad institucional de las entidades que hacen parte del sistema de implementación del CM a nivel nacional. Financiará las siguientes actividades: (i) definir e implementar un plan de monitoreo, evaluación y coordinación de la política de catastro multipropósito en el marco del sistema nacional de seguimiento de políticas públicas; (ii) definir y/o adaptar los modelos de gestión y planes de fortalecimiento institucional de CM acordes con las responsabilidades que defina la Ley de CM para: DNP, IGAC, SNR, ANT, URT y catastros descentralizados y delegados; (iii) apoyar la reglamentación de la Ley de CM; (iv) diseñar el plan de transición para el relevo de la función catastral del IGAC a la ARC; (v) diseñar los mecanismos de resolución de conflictos que implica la implementación del CM en el país; (vi) revisar y ajustar los estándares, normas y metodologías, incluyendo el modelo de mantenimiento del CM; (vii) estructurar e implementar el registro nacional de reconocedores prediales; (viii) diseñar y ejecutar una estrategia de comunicación y participación social que acompañará la puesta en marcha del CM a nivel institucional y territorial; (ix) diseñar la estrategia y plan de acción de fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales y esquemas asociados (ETyA) para el uso del CM para fines fiscales y de planificación territorial; y (x) diseñar la estrategia y plan de fortalecimiento de las capacidades de las ETyA en materia de acceso a la información y uso del CM.

Componente 2. Fortalecimiento de sistemas de información catastral. Este componente busca apoyar la modernización de los sistemas catastrales de gestión de información integrándolos bajo una plataforma tecnológica acorde a los estándares internacionales para sistemas de administración de tierras (LADM-CO) que mejore la identificación, almacenamiento, e intercambio de los datos, incluyendo el acceso público a los mismos. Financiará actividades para: (i) diseñar e implementar en la ARC un sistema único nacional de información catastral multipropósito y su plataforma tecnológica, de acuerdo a las nuevas políticas catastrales y los estándares adoptados; (ii) diseñar e implementar el modelo de articulación e interoperabilidad de los sistemas de información de catastro-registro; (iii) definir y/o adoptar los estándares para la gestión de la información geográfica, incluyendo la estrategia para su implementación; y (iv) diseñar e implementar un observatorio nacional del mercado inmobiliario, incluyendo observatorios a nivel de las ETyA.

Componente 3. Implementación territorial del catastro multipropósito. El objetivo de este componente es apoyar la implementación del catastro multipropósito en las ETyA participantes contribuyendo así a la seguridad en la tenencia, el fortalecimiento fiscal y el ordenamiento territorial de las mismas. En las ETyA participantes se financiarán las siguientes actividades: (i) la conformación del CM que incluye: la elaboración de diagnósticos y caracterización de cada ETyA participante; la recolección y sistematización de insumos de cartografía básica y temática; la implementación de la estrategia de comunicación y participación social; y actividades de barrido predial masivo para el levantamiento, anotación y representación del CM; (ii) el fortalecimiento de la institucionalidad nacional para la formulación e implementación de planes de formalización de la propiedad, que comprende: la definición de tipologías de casos e identificación de rutas para la formalización y/o regularización de la propiedad; y la expedición de actos administrativos y títulos para el registro de aquellas propiedades catalogadas en las tipologías priorizadas; y (iii) el fortalecimiento de las ETyA para el mantenimiento del CM y su uso con fines fiscales y de planificación territorial.

2. MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

A continuación se presenta el análisis ambiental y social del Programa y su Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), el cual se centra en los aspectos más relevantes para garantizar el cumplimiento del mismo con las Políticas de Salvaguardias del BID y el BM. A saber:

- Tenencia de la tierra de grupos étnicos
- Mujeres y derecho a la propiedad
- Preservación del medioambiente

Así, para cada uno de estos temas se presenta un análisis de la problemática, se identifican beneficios y riesgos y potenciales impactos adversos derivados de la implementación del CM y se proponen medidas para evitar, reducir o mitigar los impactos negativos y transformar los riesgos en beneficios.

2.1. EL PROGRAMA Y LOS GRUPOS ÉTNICOS

La Constitución y la jurisprudencia han establecido el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación, y la obligación del Estado de proteger sus riquezas culturales. En ese sentido, los grupos étnicos del país - Pueblos Indígenas, población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera y Pueblo Rrom - gozan de una especial protección. Por su parte, el Estado ha adoptado, suscrito y ratificado instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos y protegen los derechos de los grupos étnicos. De este reconocimiento se desprende la obligación del Estado de respetar la libre determinación y autogobierno, integridad, dignidad y cultura de los grupos étnicos mencionados, al igual que el deber de garantizar el derecho a la participación. Los dos primeros grupos étnicos cuentan hoy con reconocimiento de gestión colectiva del territorio y con derechos de propiedad colectiva sobre ellos.

El DANE registró en el censo de 2005, que el 14.06% de la población colombiana se autoreconoció como perteneciente a algún grupo étnico: 10,62% como Afrocolombiano, Negro, Palenquero o Raizal, 3,43% como indígena y 0,01% como Rrom (DANE, 2007)

Según el Censo de 2005, en Colombia hay 87 pueblos indígenas con una población total de 1'392,623 personas. De ellos, el 78,6% viven en la zona rural y el 21,4% en la zona urbana.

El Censo de 2005 del DANE contó con una variable de territorialidad con la que detectó que el 70,43% de la población indígena del área rural vive en resguardos identificados y el 27,17% por fuera de estos (Departamento Nacional de Estadística, s.f.). Según el Documento de Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP-15-2017, en la actualidad existen 804 resguardos ubicados en 29 departamentos, que albergan un total de 1'218,278 personas.

La población indígena, con datos del censo de 2005, es predominantemente rural (78,58%), mientras que la afrocolombiana es urbana (72,65%), en un porcentaje ligeramente mayor al de la población no étnica (78,75%) (Departamento Nacional de Estadística, s.f.)

Ni la población indígena ni la afrocolombiana se encuentran uniformemente repartidas en el territorio nacional. Más del 60% de la población del Guainía es indígena, en La Guajira, Amazonas y Vichada el porcentaje es mayor al 40%, en Putumayo y Cauca al 20%, en Córdoba, Nariño, Sucre y Chocó al 10% y en los demás departamentos es menor al 6%.

Por su parte, las comunidades afrocolombianas representan más del 80% en Chocó, más del 50% en San Andrés y más del 10% en Atlántico, Antioquia, Cesar, Córdoba, La Guajira, Sucre Nariño y Cauca. En los demás departamentos, menos del 10%.

En el Censo Nacional Agropecuario (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2015), se tomaron en cuenta 773 Resguardos Indígenas, 181 Territorios Colectivos de Comunidades Negras, territorio ancestral raizal y otras comunidades étnicas que se identificaron en talleres de cartografía participativa. Este censo arrojó que el 87,2% del área rural dispersa censada en territorios de grupos étnicos tiene cobertura en bosques naturales. Al interior de cada grupo, esta proporción es de 89,3% en territorios de pueblos indígenas, de 75,4% en territorios de comunidades negras, y de 40,8% en territorio ancestral raizal. El 9,9% del área rural dispersa de grupos étnicos tiene uso agropecuario; por grupo, esto corresponde al 8,2%, 19,4% y 57,2% respectivamente.

Los pueblos indígenas han elevado un significativo número de solicitudes de legalización de territorios indígenas. Según informe del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) de 2014, había 368 solicitudes para constitución de resguardos, 297 para su ampliación y 21 para saneamiento del territorio.

En el caso de comunidades afrocolombianas, según informe del Incoder de 2014, se constituyeron 188 Consejos Comunitarios que suman 5,5 millones de hectáreas, en los que viven 380.976 familias.

2.1.1. SALVAGUARDIAS GRUPOS ÉTNICOS

Este capítulo presenta un marco normativo sobre derechos étnicos que deben ser considerados y garantizados en desarrollo del Programa, elementos conceptuales sobre criterios de enfoque diferencial a ser tenidos en cuenta y unas recomendaciones concretas para potenciar los beneficios y minimizar los riesgos en relación con los siguientes aspectos:

- Tenencia de la tierra
- Sistema de información catastral con enfoque diferencial
- Participación y acceso a la información
- Pueblos no contactados o en aislamiento voluntario

El análisis se centra en los pueblos étnicos con gestión colectiva del territorio, específicamente pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Para el objeto del presente Programa no se consideran las especificidades del pueblo Rrom al no poseer éste territorios de gestión colectiva.

Los miembros de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades afrocolombianas en Colombia cuentan con los mismos derechos de toda la población y con un marco jurídico especial

encaminado a proteger sus derechos colectivos, su especial relación con el territorio y, en general, su integridad étnica y cultural.

El marco normativo étnico está presente en fuentes de derecho distintas, incluidas normas nacionales e internacionales ratificadas, particularmente el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La Constitución Política establece los criterios más relevantes en materia de protección de la diversidad étnica y cultural, los territorios colectivos, la participación, gobierno propio y la libre determinación.

Si bien existen normas específicas y algunas particularidades propias para Pueblos Indígenas y para Comunidades Afrocolombianas, el carácter fundamental de los derechos territoriales y la participación ha sido reconocido en Colombia para ambos grupos.

Se ha identificado que el Programa tiene el potencial de beneficiar de manera importante a comunidades indígenas y afrocolombianas, pero también puede generar riesgos que aumenten su situación de exclusión y vulnerabilidad.

Dentro de los beneficios identificados se pueden señalar:

- Procurar la información necesaria para adelantar los procedimientos administrativos asociados a la legalización de la propiedad sobre la tierra de los territorios étnicos, brindando así la seguridad jurídica necesaria y protección frente a despojos.
- Proveer condiciones para que los sistemas de información propios de los grupos étnicos puedan articularse desde el enfoque multipropósito como una capa más del sistema.
- Ofrecer información útil a los grupos étnicos para los procesos de planeación propia.
- Hacer visible información relacionada con grupos étnicos que permita formular políticas públicas adecuadas.
- Proveer información esencial para que el Estado pueda dar cumplimiento a órdenes judiciales relativas a la protección de los derechos territoriales étnicos y para hacer efectiva su política de reparación y restitución de tierras.

Dentro de los riesgos se ha identificado:

- Limitar el ejercicio del derecho a la participación
- Desconocer la libre determinación y gobierno propio
- Preservar situaciones de inseguridad jurídica sobre las tierras y territorios étnicos
- Agudizar exclusión de los grupos étnicos al no registrar información desagregada por pertenencia étnica.

2.1.1.1. TENENCIA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO

Los territorios étnicos protegidos por la legislación y jurisprudencia nacional no son solamente los titulados, sino todos aquellos que los pueblos indígenas o comunidades étnicas ocupan o aprovechan de alguna manera. Así lo señala el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que forma parte del bloque de constitucionalidad, una profusa jurisprudencia de las Cortes Interamericana de Derechos Humanos – CIDH y Constitucional Colombiana y otras

normas que hacen énfasis en el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas.

Las obligaciones del Estado para la protección de los derechos territoriales involucran, al menos, los deberes de titular, delimitar, proteger contra terceros y realizar consultas cada vez que se prevean medidas que puedan afectar el disfrute de estos derechos (Rodríguez, Morris, Orduz, & Buriticá, 2010).

En el caso de los pueblos indígenas, este derecho se deriva de la Constitución y se desarrolla en la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario 2164 de 1995, que establece los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento de los resguardos y la reestructuración de los de origen colonial o republicano y de las reservas indígenas.

A partir del Decreto 2164 de 1995 se reconoce como territorios indígenas las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales. El Decreto 2333 de 2014 introduce el concepto de territorio ancestral y/o tradicional y lo define como los resguardos indígenas, aquellas tierras y territorios que históricamente han venido siendo ocupados y poseídos por los pueblos o comunidades indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales.

Hoy las comunidades indígenas presentan diferentes formas de tenencia en relación con su territorio, así:

- Resguardos indígenas: son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y, conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.
- Reserva indígena es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el Incora a aquellas para que ejercieran en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.
- Resguardo de origen colonial o republicano: Tienen su origen y fundamento legal en una cédula real, donación, merced o decreto expedido en el periodo republicano (Arango Ochoa & Sanchez Gutierrez, 2004). Se tiene que adelantar el proceso de Clarificación de la Propiedad, para determinar la vigencia legal de los títulos que presentan las comunidades, para posteriormente, y una vez establecida su autenticidad, se proceda a realizar la reestructuración del Resguardo.
- Posesión tradicional y/o ancestral de tierras y territorios de los pueblos indígenas: es la ocupación y relación ancestral y/o tradicional que los pueblos indígenas mantienen con

sus tierras y territorios, de acuerdo con los usos y costumbres, y que constituyen su ámbito tradicional, espiritual y cultural, en el marco de lo establecido en la Ley 21 de 1991. (Decreto 2333 de 2014)

De otra parte, si bien no constituye una categoría de tenencia, es importante señalar que para adelantar los procesos administrativos asociados a la puesta en funcionamiento de los Territorios Indígenas, en los términos del Decreto 1953 de 2014, “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”, es fundamental la información que se derive del proceso catastral contemplado en el Programa.

En el caso de comunidades afrocolombianas se aplica la ley 70 de 1993, reglamentada por el Decreto 1745 de 1995, que desarrolló el artículo 55 transitorio de la Constitución Política. Esta norma les reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías que han venido ocupando en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y en zonas similares del país. Las tierras destinadas a uso colectivo son declaradas inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por lo tanto, en la implementación del Programa se deberán considerar las diferentes condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los instrumentos pertinentes para brindar la información necesaria que contribuya a la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.

Para garantizar dichas situaciones, el gestor catastral previo a adelantar el proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de pueblos y comunidades étnicas deberá solicitar a la Agencia Nacional de Tierras que informe de lo que reposa en esta institución sobre la existencia de:

- Territorios titulados.
- Los predios provenientes del Fondo Nacional Agrario entregados y no titulados, y aquellos en proceso de entrega.
- Los que están en proceso de titulación, constitución, ampliación, saneamiento y clarificación o reestructuración de títulos coloniales y republicanos.
- La información existente y disponible sobre posesión.
- Reservas indígenas y territorios donde se adelanten procedimientos de medidas de protección de territorios ancestrales y/o tradicionales, conforme al Decreto 2333 de 2014.

Adicionalmente, solicitará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, información sobre los procesos administrativos o judiciales de restitución cuyos reclamantes sean grupos étnicos.

Así mismo, solicitará al Ministerio del Interior información sobre la existencia de pueblos y comunidades étnicas, sobre las autoridades propias y sus formas de organización. Complementariamente, consultará a los pueblos y comunidades indígenas sobre la información disponible en sus bases de datos y/o sistemas de información propios.

Por último, y con el propósito de reconocer las condiciones de vulnerabilidad derivadas del conflicto armado interno así como para evitar la revictimización, el gestor catastral definirá e implementará las estrategias, mecanismos y medidas relativas al proceso de gestión catastral multipropósito para comunidades étnicas en situación de desplazamiento, en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o la entidad que haga sus veces y con la participación de las autoridades y organizaciones étnicas que los representan, cuando sea del caso.

2.1.1.2. SISTEMA DE INFORMACIÓN CATASTRAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL

Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas son considerados sujetos de especial protección constitucional. Están cobijados por el artículo 13 de la Constitución Política, según el cual el “Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Este artículo no solo establece una prohibición implícita de aumentar o profundizar las desigualdades, sino que además le impone la carga al Estado de tomar medidas que contrarresten estas desigualdades en sus diferentes políticas.

Entre las medidas que necesariamente requieren un sólido enfoque diferencial está la incorporación de variables de identificación y pertenencia a grupos étnicos y género en los instrumentos de recolección de información y por ende en los sistemas de información. La falta de inclusión de la variable étnica en estos instrumentos implicaría invisibilidad de los grupos étnicos y barreras para la formulación de políticas públicas inclusivas (Observatorio de Discriminación Racial, 2008). En los últimos años el país ha ido incorporando esta realidad. ejemplo de ello es que el Censo Nacional de Población incluyó estas variables y asumió el registro de la pertenencia étnica por autorreconocimiento.

Coligado a lo hasta el momento mencionado, el Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito procurará información desagregada por sexo y etnia asociada a los predios y sus características materiales, en los términos que se concierten con las autoridades propias, que permita tomar decisiones de política pública y sirva no solo al Estado, sino a las autoridades de los pueblos y comunidades en sus ejercicios de gobernanza y relacionamiento con el Estado. Para ello, en el diseño de los instrumentos y mecanismos de captura de información se considerarán los siguientes elementos:

- Identificación de pertenencia étnica
- Identificación de la relación de las mujeres con la tierra
- Identificación de las diferentes formas de tenencia de la tierra y territorios étnicos, tomando nota de las manifestaciones que realizan los pueblos y grupos étnicos sobre relaciones materiales y espirituales que no tengan reconocimiento formal en títulos jurídicos.

En consecuencia, los instrumentos de captura de información del catastro multipropósito desagregarán datos relativos a:

- Las inscripciones catastrales previas.
- La existencia de territorios legalmente titulados.

- Las tierras sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas.
- Las tierras donde se adelanten procesos de clarificación o reestructuración de los resguardos de origen colonial y republicano.
- Todo tipo de relación material y/o de hecho que los pueblos indígenas manifiesten tener con sus territorios, en virtud de su identidad territorial ancestral y/o tradicional o en virtud de un título colonial o republicano.
- Los territorios donde se adelanten procedimientos de medidas de protección de territorios ancestrales y/o tradicionales, conforme al Decreto 2333 de 2014.
- Las tierras que deben ser objeto de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas por decisión judicial o administrativa.
- Las tierras adquiridas por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o la Agencia Nacional de Tierras en beneficio de comunidades étnicas.
- Los predios provenientes del Fondo Nacional Agrario entregados y no titulados, y aquellos en proceso de entrega.
- Las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas para ser incorporadas a sus resguardos.
- Las tierras de reservas indígenas legalmente constituidas y delimitadas por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora).
- Los predios ubicados en áreas no municipalizadas.
- Las tierras cuyos propietarios particulares manifiesten su intención de incorporarlas a un resguardo.

De otra parte, las autoridades propias, en el marco de su autonomía y en desarrollo del principio de objeción cultural, podrán establecer restricciones al acceso y uso de la información del componente material del Sistema Único de Información Nacional Catastral Multipropósito relativa a sus territorios, esto es, de las relaciones de hecho que no constituyen derechos reales, que serán oponibles a terceros de carácter particular.

Todo lo anterior deberá ser materializado, procurando que el Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito integre un módulo con información de grupos étnicos.

2.1.1.3. PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Derivada de la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de los grupos étnicos, y del derecho a participar en todas las fases de los Programas que se pretendan desarrollar en sus territorios se configura la Consulta Previa como derecho fundamental a la participación. Es así como los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas tienen el derecho, de carácter colectivo, a ser consultados sobre las decisiones legislativas y administrativas y sobre los proyectos, obras y actividades que sean susceptibles de afectarlos directamente.

La Directiva Presidencial No. 10 de 2013 establece la Guía para la realización de Consulta Previa con comunidades étnicas para proyectos, obras y actividades.

Para la materialización de este derecho el gobierno nacional sometió a consulta previa el Proyecto de Ley por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito, así como el proyecto de Resolución por la cual se dictan reglas para el proceso de gestión catastral multipropósito en tierras de los grupos étnicos. Con los indígenas y Rrom la consulta se hizo presencial y acorde con la metodología concertada por el gobierno nacional. Con las comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, la consulta se dio por adelantada mediante el envío a cada uno de los miembros del Espacio Nacional de Consulta Previa, ya que no se alcanzaron acuerdos sobre la ruta metodológica para hacerlo, como se explica más adelante.

La realización de este derecho pasa, además, por generar mecanismos de divulgación, socialización y acceso a información clara, veraz y oportuna. Para ello, hay que considerar además la Ley 1381 de 2010, por la cual se desarrollan los artículos 7°, 8°, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4°, 5° y 28 de la Ley 21 de 1991, que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes, en particular su artículo 8, sobre derechos en las relaciones con la administración pública.

En este contexto, desde el Programa se deberán considerar varios aspectos:

- En la implementación de los procesos de gestión catastral multipropósito en territorios de los pueblos y comunidades étnicas se seguirán los principios y lineamientos establecidos en la guía metodológica que se construirá y concertará con la Mesa Permanente de Concertación (MPC) dentro de un término de dos meses a partir de la expedición de la ley de catastro, incluyendo:
 - La participación efectiva de las autoridades propias y la coordinación con las organizaciones indígenas locales y regionales.
 - El gestor catastral conjuntamente con las autoridades propias deberá implementar estrategias para obtener información sobre la tenencia de tierra por género, familia y generación de los pueblos indígenas en sus respectivas comunidades. Se garantizará la participación de las mujeres en los procedimientos de socialización y levantamiento de la información catastral.
 - Las labores de gestión catastral en tierras de pueblos y comunidades indígenas estarán a cargo de operadores y reconocedores catastrales que acrediten, además de los criterios que establezca la autoridad reguladora catastral, competencias de enfoque diferencial étnico y cultural.
- Previo al inicio del proceso de gestión catastral en los territorios de grupos étnicos y durante el desarrollo del mismo, se deberán seguir los lineamientos y medidas detalladas en el Plan de Relación con Grupos Étnicos (Anexo 3)
- En los procesos de levantamiento de información y actualización catastral podrán participar operadores catastrales y reconocedores prediales conformados por miembros de los grupos étnicos, siempre que reúnan los requisitos que establezca la autoridad

reguladora catastral para su inscripción en el Registro de Operadores y Reconocedores Catastrales y Prediales, atendiendo a sus criterios diferenciales.

- El proceso de gestión catastral multipropósito en territorios étnicos será concertado y coordinado con los pueblos, comunidades y sus autoridades propias, para garantizar su participación efectiva.
- Construcción de la guía metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito en territorios indígenas de manera concertada con la Mesa Permanente de Concertación (MPC). Ello, sin perjuicio de la autonomía de las autoridades indígenas de cada territorio. Entre otros temas, dicha Guía deberá contemplar:
 - Formas y alcances de la coordinación y la articulación con las autoridades y organizaciones locales, regionales, y las organizaciones nacionales miembros de la Mesa Permanente de Concertación.
 - Aspectos culturales por considerar en la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito.
 - Mecanismos de corrección oportuna frente a dificultades que surjan en la coordinación y articulación regional o local.
 - Mecanismos de corrección oportuna y alertas tempranas frente a problemáticas relacionadas con el levantamiento de la información.
 - Mecanismos de verificación y seguimiento al cumplimiento de la guía metodológica.
 - Adaptabilidad de la ficha predial con enfoque étnico diferencial.

2.1.1.4. PUEBLOS INDÍGENAS NO CONTACTADOS, EN CONTACTO INICIAL O EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

Los pueblos indígenas no contactados, en contacto inicial o en aislamiento voluntario han sido definidos como pueblos o segmentos de pueblos indígenas que en ejercicio de su autodeterminación, permanecen sin contacto regular con la población mayoritaria.

A nivel internacional varios organismos han adelantado acciones en pro de fomentar medidas de protección a esta población. En 2012, las Naciones Unidas formularon las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay. Así mismo, desde la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica-OTCA se ha avanzado en el tema.

En Colombia, actualmente el Ministerio del Interior se encuentra coordinando la construcción de una política pública de protección para garantizar los derechos, tanto individuales como colectivos de los que son sujeto. De manera fragmentada, diferentes acciones de política pública han determinado un avance en este sentido. Es así como, por ejemplo, el Decreto Ley 4633 de 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”, en sus artículos 17 y 18 definió garantías de derechos para esta población. El artículo 17 sobre los pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario dispuso que tienen derecho “a

permanecer en dicha condición y a vivir libremente, de acuerdo a sus culturas en sus territorios ancestrales. Por tanto, como sujetos de especial protección, en ningún caso podrán ser intervenidos o despojados de sus territorios, ni serán objeto de políticas, programas o acciones, privadas o públicas, que promuevan el contacto o realicen intervenciones en sus territorios para cualquier fin”. Por su parte, para el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial estableció que tienen derecho a vivir libremente y de acuerdo a su cultura en sus territorios ancestrales”

Por su parte, algunas acciones de ampliación o constitución de áreas protegidas, como la ampliación del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete o la constitución de algunos resguardos que incorporan los territorios que habitan, como el Mirití Paraná, se consideran, entre otros, como mecanismos específicos para la protección de derechos y territorios de los pueblos en aislamiento.

En este contexto, en la implementación del Programa, en particular en el proceso de gestión catastral asociado, el gestor catastral construirá e implementará las estrategias, mecanismos y medidas relativas al proceso de gestión catastral multipropósito para los pueblos indígenas no contactados, en contacto inicial o en aislamiento voluntario, previa coordinación con las autoridades de pueblos indígenas colindantes y la Dirección de Asuntos para Comunidades Indígenas, Rrom y Minorías del Ministerio del Interior, respetando los protocolos y lineamientos legales y jurisprudenciales establecidos para la protección de los derechos de estos pueblos. Lo anterior, por cuanto el mencionado proceso de gestión catastral se implementará exclusivamente con el objetivo de obtener información que permita proteger la intangibilidad de sus territorios.

2.1.2. REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA: PROCESO DE TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY SOBRE CATASTRO MULTIPROPÓSITO

Al tiempo que se llevaba a cabo el presente análisis ambiental y social, el Gobierno se hallaba en el proceso de elaborar un proyecto de ley sobre el Sistema Nacional Catastral Multipropósito y una Resolución para reglamentar el proceso de gestión catastral multipropósito en tierras de las comunidades étnicas. En cumplimiento de la normativa nacional, el proyecto de ley y la Resolución han sido sometidos a consulta previa con los grupos étnicos.

El proceso de Consulta Previa con los pueblos y organizaciones indígenas se realizó entre el 13 y el 26 de mayo. El proceso de Consulta Previa con el pueblo Rrom o gitano se realizó entre el 12 y el 24 de mayo. El proceso de Consulta Previa con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se realizó a través de sus delegados nacionales vía correo electrónico. Estos procesos de Consulta Previa fueron coordinados por parte del Ministerio del Interior a través de las respectivas Direcciones Técnicas encargadas de los asuntos propios de cada comunidad. A manera de anexo se hace entrega de las respectivas actas de protocolización, así como el informe de observaciones al Proyecto de Ley por parte de los delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

En el espacio de Consulta Previa con los pueblos y organizaciones indígenas se acordó que la autoridad reguladora que se pretende crear construirá con la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas un instrumento de ruta metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de los pueblos y

comunidades indígenas, y que con la aplicación de lo dispuesto en el capítulo étnico de la ley y en dicho protocolo no será necesario adelantar procesos de consulta previa individuales en cada pueblo o comunidad para la conformación o mantenimiento catastral. Este ejercicio debe realizarse una vez expedida la Ley por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito, en un plazo máximo de dos (2) meses.

Resultado del proceso de consulta previa, el Gobierno nacional y los representantes de los pueblos indígenas han consensuado un Capítulo Étnico que se adiciona al texto del proyecto de ley catastral consultado. En el Anexo 2 se presenta este Capítulo íntegro. En el caso de los otros grupos étnicos aplicará la Resolución antes mencionada, la cual fue consultada junto con el proyecto de ley señalado.

El Proyecto de Ley se radicará en el Congreso de la República una vez inicie la legislatura del 20 de julio de 2017 a través del procedimiento legislativo especial conocido comúnmente como “Fast Track”, el cual ha sido habilitado gracias a la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC -EP-, el 24 de noviembre de 2016. Por su parte, el Acto Legislativo 01 de 2016¹, vigente desde la refrendación del Acuerdo, conforme lo dispuso la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 de 2016², estableció las condiciones para usar el “Fast Track” con el propósito de agilizar y garantizar su implementación y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto. Para este efecto, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-160 de 2017³, las distintas iniciativas de carácter legal que para la implementación del Acuerdo Final deben reunir el cumplimiento de los requisitos de competencia material, conexidad, finalidad y estricta necesidad con el contenido del Acuerdo⁴.

El articulado del proyecto de ley -y la Resolución asociada- resultante del proceso de consulta previa con los grupos étnicos es coherente con las medidas de mitigación señaladas en el acápite anterior y con la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del BID. Por consiguiente, si la ley es finalmente aprobada en estos términos, el seguimiento escrupuloso de los procedimientos en ella establecidos garantizaría el cumplimiento del Programa con la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del BID.

2.2. EQUIDAD DE GÉNERO EN EL PROGRAMA

La Constitución Nacional reconoce que mujeres y hombres tienen iguales derechos y oportunidades. Dicho reconocimiento se expresa en diferentes normas del marco jurídico colombiano.

En 1981, mediante la Ley 51 de 1981 se aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980. La

¹ Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

² M.P. María Victoria Calle Correa.

³ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Conforme con el Comunicado No. 11, de marzo 9 de 2017, expedido por la Corte Constitucional.

misma ha sido desarrollada, entre otros, por el Decreto 1398 de 1990, que en su artículo 1 define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

En las últimas décadas Colombia se ha ido dotando de un amplio cuerpo normativo y jurídico dirigido a promover la igualdad de género y el ejercicio de los derechos de las mujeres. En el caso de las mujeres rurales, la ley más importante expedida hasta el presente es la Ley 731/2002 o Ley de Mujer Rural, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos y que contempla una serie de medidas encaminadas a promulgar la equidad, entre ellas: (i) titulación de predios de Reforma Agraria a favor del cónyuge o compañera permanente dejado en estado de abandono; (ii) titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres; (iii) participación equitativa de las mujeres rurales en todos los procedimientos de adjudicación y de uso de los predios de reforma agraria.

A su vez, el documento de Acuerdo Final establece que en la implementación de lo acordado en el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral se tendrá en cuenta, entre otros, el principio de igualdad y enfoque de género. En el ámbito específico de la gestión catastral, el Punto 1 del Acuerdo establece la creación de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito que “tendrá información desagregada por sexo/ y etnia que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación.”

En este contexto, el Programa de Catastro Multipropósito ofrece un gran potencial para contribuir al avance de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en el país. Existen también no obstante riesgos de exclusión y potenciales impactos negativos que el Programa debe analizar y adoptar las medidas necesarias para prevenir y mitigar.

Como beneficios principales se pueden señalar:

- Procurar la información necesaria para adelantar los procedimientos administrativos asociados a la legalización de la propiedad sobre la tierra, contribuyendo así a brindar seguridad jurídica.
- Disponer de información desde el reconocimiento diferenciado de la relación de la mujer con el predio objeto de reconocimiento catastral
- Hacer visible información relacionada con las mujeres que permita formular políticas públicas adecuadas.

Dentro de los riesgos se ha identificado:

- Limitar el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres en los procesos de gestión catastral
- Profundizar situaciones de inseguridad jurídica sobre los predios, en especial de las mujeres que tienen derechos informales o derechos en virtud de su condición de cónyuges, compañeras permanentes o herederas.
- Agudizar exclusión de las mujeres al no registrar información desagregada por género.

2.2.1. SALVAGUARDIAS DE GÉNERO

Esta sección identifica derechos de las mujeres que deben ser considerados y garantizados en desarrollo del Programa, elementos conceptuales sobre criterios de enfoque diferencial a ser estimados y unas recomendaciones concretas para potenciar los beneficios y minimizar los riesgos en relación a los siguientes aspectos:

- Seguridad jurídica sobre los predios
- Sistema de información catastral con enfoque diferencial
- Participación y acceso a la información

2.2.1.1. SEGURIDAD JURÍDICA

En Colombia la relación de las mujeres con la tierra, en especial en el campo, se encuentra permeada por una serie de determinantes que las sitúan en unas condiciones específicas de vulnerabilidad que no enfrentan los hombres del campo, como tampoco los habitantes de las zonas urbanas. Todo lo cual lleva a que un muy bajo porcentaje de mujeres que habitan las zonas rurales sean propietarias de la tierra, que su forma de tenencia sea principalmente informal, que en muchas ocasiones no dispongan de ningún tipo de registro o constancia que las acredite como titulares de los derechos que ejercen sobre ésta y muchas de ellas desconozcan los derechos que, como cónyuges, compañeras permanentes, o herederas tienen sobre la tierra (PNUD, 2011b).

Existe un amplio cuerpo de normativa nacional dirigida a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de las mujeres. Particular relevancia toma la Ley 51 de 1981, ya mencionada, en cuanto al reconocimiento que hace a la igualdad de derechos entre hombre y mujeres en la familia y durante el matrimonio o cuando este se disuelva, que se hace extensivo al concepto de unión marital de hecho que presupone sociedad patrimonial luego de dos años de unión (Ley 54 de 1990). “Este derecho cobra importancia para que los derechos de propiedad de las mujeres se garanticen cuando el matrimonio se disuelve y en las situaciones de desplazamiento forzado.” (Comisión Colombiana de Juristas, 2011).

Por lo tanto, en la implementación del Programa se deberán considerar las diferentes condiciones de tenencia sobre los predios por parte de las mujeres, así como los instrumentos pertinentes para brindar la información necesaria que contribuya a su protección y seguridad jurídica.

Si bien el Programa no hará un reconocimiento de derechos, si proveerá información para la formalización y seguridad jurídica sobre los predios e incorporará aspectos materiales que, aunque no constituyen derechos reales, pueden eventualmente configurar pruebas. A fin de no perjudicar potenciales derechos futuros de propiedad, previo a adelantar el proceso de gestión catastral, el gestor catastral deberá solicitar a la Agencia Nacional de Tierras que entregue desagregada por género toda la información que obre en su poder sobre:

- Predios titulados

- Potenciales beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral incluidos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO, establecido por el Decreto 902 de 2017
- Los predios provenientes del Fondo Nacional Agrario no titulados, y aquellos en proceso de entrega.
- La información existente y disponible sobre posesión.
- Predios que en títulos aparecen de propiedad del hombre jefe de hogar, pero que pueden hacer parte de una sociedad conyugal o patrimonial.

Por último, y con el propósito de reconocer las condiciones de vulnerabilidad derivadas del conflicto armado interno así como para evitar la revictimización, el gestor catastral definirá e implementará las estrategias, mecanismos y medidas relativas al proceso de gestión catastral multipropósito para las mujeres en situación de desplazamiento, en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o la entidad que haga sus veces y con la participación de las organizaciones de mujeres víctimas que las representan, cuando sea del caso.

2.2.1.2. SISTEMA DE INFORMACIÓN CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO

La adopción de variables con enfoque de género en los instrumentos de registro y sistemas de información contribuyen a visibilizar condiciones de desigualdad, exclusión y vulnerabilidad, y resultan, por tanto, imprescindibles para el diseño, implementación y seguimiento de políticas, planes y programas dirigidas a combatir esta desigualdad.

Con este fin, el gestor catastral deberá promover la aplicación de enfoques diferenciales en la recolección de información y desagregar género, etnia y otros criterios, de conformidad con las correspondientes políticas públicas.

Igualmente, dentro del proceso de levantamiento de información catastral se registrará la condición familiar manifestada por los presentes en el predio: existencia de matrimonio o de unión marital de hecho; identificación discriminada por sexo del jefe o jefes de hogar, condición de viudez.

2.2.1.3. PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La realización del derecho de las mujeres a la participación involucra mecanismos de divulgación, socialización y acceso a información clara, veraz y oportuna.

El proceso de gestión catastral, antes del inicio de las etapas de conformación y mantenimiento permanente masivo-oficioso y de su cierre, deberá socializarse con las personas, las comunidades, las organizaciones campesinas, los actores del sector productivo y las instituciones públicas, mediante estrategias que den a conocer los alcances, objetivos y beneficios del proceso y que tengan en cuenta las condiciones socioculturales de las personas y comunidades a quienes se dirigen, teniendo especial cuidado de hacer visible aquellos asociados con las mujeres.

Las labores de gestión catastral estarán a cargo de operadores y reconocedores catastrales que acrediten los criterios que establezca la autoridad reguladora catastral y competencias de enfoque diferencial de igualdad de género ante el Registro Nacional de Operadores Catastrales y

Reconocedores Prediales. Ello implica, entre otros, el conocer sobre los derechos derivados de la sociedad conyugal y la unión marital de hecho y los beneficios que su reconocimiento genera.

El gestor catastral deberá promover la aplicación de enfoques diferenciales, entre ellos el enfoque de igualdad de género que promuevan la participación de las mujeres en cada uno de los eventos y fases del proceso. Para ello, los equipos de trabajo encargados de la implementación deben ser balanceados en género, de modo que se facilite la interacción con las mujeres y en los espacios femeninos. Igualmente, se debe hacer todo lo posible para que al momento de capturar y generar la información se cuente con la presencia e intervención de las mujeres, en vez de solo con la de los hombres, a quienes normalmente se les hacen las preguntas y encuestas.

Para fomentar la participación, los gestores catastrales deberán apoyar la implementación de esquemas de veeduría ciudadana que hagan seguimiento al proceso de gestión catastral, propongan estrategias para los barridos prediales y acompañen los ejercicios de divulgación comunitaria de la información levantada, que consideren la vinculación de las mujeres o sus organizaciones.

2.3. EL PROGRAMA Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

En el marco de la implementación del catastro multipropósito y su potencialidad como herramienta para la gestión ambiental, los siguientes temas requieren especial atención:

- Medioambiente y Reforma Rural Integral
- Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA), especialmente Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, complejos de páramo y humedales.
- Capacidad de los predios de generar servicios ecosistémicos en el marco de la función ecológica de la propiedad como una oportunidad de desarrollo⁵
- Retos ambientales en el postconflicto - Opciones para el Medio Ambiente

2.3.1. CONTEXTO

2.3.1.1. MEDIO AMBIENTE Y REFORMA RURAL INTEGRAL

La Reforma Rural Integral (RRI) que presenta el Acuerdo de Paz representa, ante todo, una nueva visión para “alcanzar una sociedad sostenible, unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad”. La RRI se pretende a su vez como un instrumento para conciliar la distribución de tierras fértiles con la conservación de ecosistemas valiosos en un país en que la tierra ha sido uno de los principales

⁵ En la actualidad, [los avalúos catastrales] no reflejan la condición real de los inmuebles, ni tienen en cuenta la oferta de servicios ambientales o ecosistémicos que ofrece el territorio. En ese sentido, por ejemplo, la mayor precariedad en información sobre la tierra se presenta precisamente en las zonas más golpeadas por la guerra. De los 187 municipios más afectados, el 80% no dispone de información catastral básica que permita saber sobre la propiedad, uso y explotación ambientalmente sostenible del territorio (Morales, 2017)

factores de disputa. En definitiva, la RRI se postula como una oportunidad para definir las obligaciones que implican el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad⁶ bajo una perspectiva de desarrollo sostenible⁷ en el escenario de una Colombia en paz.

Lo anterior se resalta en el punto 1.1.9 y 1.1.10 de la Reforma Rural Integral

1.1.9 Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra (...)

1.1.10 Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible

En consonancia, el informe La Paz y la Protección Ambiental en Colombia (2017) señala la necesidad de contar con herramientas como el Catastro Multipropósito que le permitan conocer en detalle a los tomadores de decisiones de qué tierras se dispone, de quién son y cuáles son sus usos actuales.

Con el fin de materializar lo expuesto anteriormente, se formula el documento Conpes 3859 que dispone como uno de los propósitos del CM, "contribuir a generar las condiciones para dar sostenibilidad a los procesos de paz territorial, mejorar las capacidades e instrumentos del Estado para priorizar y asignar mejor la inversión pública en las regiones, y garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones económica, social y ambiental de la propiedad, tal como lo establece la Constitución Política Nacional".

2.3.1.2. ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL

En la actualidad, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Alta Consejería para el Postconflicto⁸, se encuentran en la tarea de integrar el Registro Único de Ecosistemas y de Áreas ambientales (REEA) y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) en un inventario de mayor alcance, denominado Registro Único de Áreas de Especial Importancia Ambiental (RUAEIA), que tiene como propósito involucrar de manera más exhaustiva en un

⁶ La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. Artículo 58 – Constitución Política Nacional. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999

⁷ El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Artículo 80 - Constitución Política Nacional), entendiendo esta como el modelo que orienta el crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar social de la nación, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (PNGIBSE, 2014)

⁸ Sobre estas recae la atención del sector ambiental, en cabeza del MADS, y de la Alta Consejería para el Posconflicto, en la medida en que el listado de áreas a tener en cuenta para atender los retos de gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos debe hacerse en el marco de la implementación del Acuerdo Final, en cumplimiento de las disposiciones del punto 1.1.10 sobre cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

inventario aquellas áreas de mayor relevancia para el mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos de la Nación.

Este inventario representa el más reciente esfuerzo de la institucionalidad colombiana por consolidar un instrumento para el fortalecimiento del SINA⁹, de cara al postconflicto. Tiene como propósito reunir el conjunto de figuras ambientales requeridas como base para dar cumplimiento a la delimitación de la frontera agropecuaria y al Plan de Zonificación Ambiental Participativa propuesto en el Acuerdo Final (punto 1.1.10¹⁰), contribuyendo a su vez con la actualización del Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC¹¹.

Para efectos de este documento, se entenderán las Áreas de Especial Importancia Ambiental listadas en la siguiente tabla como homólogas de los denominados hábitats naturales¹² y los hábitats naturales críticos¹³, a los que se refieren los lineamientos de la Política Operativa OP-703.

ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL -AEIA		
Categoría de Ordenamiento Ambiental	Área de Especial Interés Ambiental	Escala de Gestión
SINAP - Áreas del SNPP	Parques Nacionales Naturales	Nacional
	Reservas Naturales	Nacional
	Áreas Naturales Únicas	Nacional

⁹ Sistema Nacional Ambiental: Conjunto de orientaciones, normas actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales orientados hacia el desarrollo sostenible (Ley 99 de 1993)

¹⁰ Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: tiene como propósito delimitar la frontera agrícola [y pecuaria], proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible”

¹¹ Sistema de Información Ambiental de Colombia: Es el conjunto integrado de actores, políticas, procesos, y tecnologías involucrados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”

¹² Los hábitats naturales son entornos biofísicos donde: (i) las comunidades biológicas de los ecosistemas estén fundamentalmente configuradas por especies de plantas y animales nativos, y (ii) donde la actividad humana no haya modificado esencialmente las funciones ecológicas básicas del área. Los hábitats naturales pueden ser sitios que (i) proporcionen los servicios ecológicos críticos requeridos para un desarrollo humano sostenible (por ejemplo, áreas de recarga de acuíferos, o áreas de sustento pesquero, manglares u otros ecosistemas que ayuden a prevenir o mitigar peligros naturales); (ii) sean vitales para asegurar la integridad funcional de los ecosistemas (como por ejemplo, corredores biológicos, manantiales naturales); (iii) estén dotados de altos niveles de endemismo. Los hábitats naturales pueden presentarse en bosques tropicales húmedos, secos o de bruma; en bosques templados boreales; en zonas arbustivas de tipo mediterráneo; en tierras áridas y semiáridas; humedales de mangle, marismas costeras y otras tierras pantanosas; estuarios; praderas submarinas; arrecifes coralinos; corrientes submarinas; lagos y ríos de agua dulce; ambientes alpinos y subalpinos, incluso campos de hierbas, pastizales y páramos, así como praderas tropicales y templadas. (BID, 2007)

¹³ Los hábitats naturales críticos son: (i) áreas protegidas existentes u oficialmente propuestas por los gobiernos como tales o sitios que mantienen condiciones que son vitales para la viabilidad de las áreas anteriormente mencionadas; y (ii) áreas no protegidas, pero a las cuales se les reconoce un elevado valor de conservación. Entre las áreas protegidas existentes figuran las reservas que satisfacen los criterios de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas I a VI de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Sitios de Patrimonio Mundial, áreas protegidas bajo la Convención RAMSAR sobre Humedales, áreas núcleo de las Reservas Mundiales de la Biosfera, áreas incluidas en la lista de Parques y Áreas Protegidas de las Naciones Unidas. Áreas no protegidas, pero a las que se les reconoce un alto valor de conservación, son aquellas que en opinión del Banco (BID, 2007)

	Santuarios de Fauna y Flora	Nacional
	Vías Parque	Nacional
	Prospección para la declaración de Áreas Protegidas	Nacional
SINAP - Otras Categorías	Parques Regionales Naturales	Regional
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	Nacional
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	Regional
	Distritos Nacionales de Manejo Integrado	Nacional
	Distritos Regionales de Manejo Integrado	Regional
	Área de Manejo Especial de la Macarena AMEM	Regional
	Distritos de Conservación de Suelos	Regional
	Áreas de Recreación	Local
	Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Local
Ecosistemas Estratégicos	Complejos de Páramo	Nacional
	Subpáramos, Nacimientos de Agua, Zonas de Recarga	Local
	Humedales Interiores	Regional
	Sabanas Naturales	Regional
	Bosques Naturales	Regional
	Bosques Secos	Regional
	Zonas A de Reservas Forestales Ley 2ª	Nacional
	Manglares	Regional
	Zonas costeras, estuarios, meandros, ciénagas y otros habitats en recuperación	Regional
	Arrecifes coralinos	Regional
	Pasto Marinos	Regional
Estrategias Complementarias de Conservación y DS	Zonas B y C de Reserva forestales de ley 2ª	Nacional
	Humedales RAMSAR	Nacional
	Reservas de la Biósfera	Nacional
	Patrimonios de la Humanidad	Nacional
	AICAS	Regional
	Suelos de protección para la Conservación (D3600/07)	Regional

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial
2017 –no oficial.

Dimensión física de las Áreas de Especial Importancia Ambiental

No solo es importante realizar un registro de estas áreas de especial importancia ambiental; también es necesario delimitarlas¹⁴, de tal manera que se reduzca la incertidumbre sobre sus límites físicos, y garantizar que se cuente con una representación cartográfica. No obstante, buena parte de estas áreas no cuentan con una adecuada representación cartográfica, o la escala del insumo cartográfico disponible no ofrece la precisión requerida para varios asuntos, por ejemplo, para su incorporación en los instrumentos de planificación territorial y para que las autoridades ambientales puedan ejercer adecuadamente sus funciones.

¹⁴ A pesar de que cualquier criterio o método para su definición conlleva profundos debates, es un hecho que dadas las presiones y las repercusiones de estas sobre su estado actual, dilatar esta responsabilidad puede tener consecuencias inmediatas sobre la estructura y composición de estas áreas.

La dimensión física del CM resulta entonces fundamental¹⁵, ya que, al revisar, actualizar y rectificar los linderos, área y forma de los predios del territorio nacional por medio del barrido predial masivo, se contribuirá con la caracterización a escala detallada de los predios localizados en AEIA y a la identificación de sus traslapes con predios de particulares, colectivos, o del Estado.

Según la figura de ordenamiento, la precisión sobre la escala cartográfica del límite de estas áreas, en términos de su gestión, facilitan o dificultan el manejo de las presiones antrópicas, asociadas a las intervenciones relacionadas con las dinámicas de Uso, Ocupación y Tenencia de la Tierra a las que refiere este documento.

No obstante, para considerar que el aporte del CM a la caracterización de estas AEIA sea parte integrante de la operación, debe garantizarse, en la medida de lo posible, el concierto y la participación de las distintas instituciones con competencias en la definición física de estas áreas y aquellas encargadas de gestión y manejo de las mismas, así como de considerar las particularidades propias de esta responsabilidad del Estado como una de las finalidades del Catastro Multipropósito.

Uso, Ocupación y Tenencia en AEIA

La situación de uso, ocupación y tenencia en Áreas de Especial Importancia Ambiental en la actualidad responde a un complejo entramado de dinámicas, dónde intervienen diferentes actores como indígenas, comunidades negras, campesinos, colonos, grupos al margen de la ley que, en virtud de la práctica de actividades productivas no sostenibles que desarrollan allí, son susceptibles de poner en peligro los bienes y servicios ecosistémicos que proveen estas áreas.

Con un Estado débil en zonas de conflicto, la ocupación se hizo con frecuencia de manera espontánea y sin planeación (Morales, 2017). Motivo por el cual el post-acuerdo se presenta como una oportunidad para fortalecer la presencia estatal; y, en este sentido, puede ser visto como una oportunidad para la gestión de la conservación.

No obstante, la relación del CM con la problemática de Uso, Ocupación y Tenencia en Áreas de Especial Importancia Ambiental, puede generar efectos opuestos. Por un lado, el CM puede contribuir a la identificación de las personas con relaciones informales en estas áreas (usufructuarios, ocupantes y tenedores) y contribuir al saneamiento de la propiedad de estas en los casos que corresponda, convirtiéndose así en un instrumento fundamental para la gestión y el manejo adecuado de estas áreas. Y en este sentido, el componente material del CM definitivamente realizará importantes aportes al reconocimiento de los sujetos en el territorio.

Por otra parte, el simple levantamiento de información catastral puede generar falsas expectativas relacionadas con el derecho de propiedad que pueden dar lugar a: (i) intervenciones no deseadas sobre el territorio, provocando cambios en los usos del suelo contrario a su vocación de uso o su uso potencial, en especial aquellos relacionados con la deforestación de bosques; (ii) uso y aprovechamiento de recurso hídrico; (iii) extracción de recursos minerales y (iv) uso de químicos en el suelo o el agua.

A continuación, se presentan a manera de ejemplo, dos de los casos más emblemáticos de Áreas de Especial Importancia Ambiental, los cuales presentan problemáticas asociadas tanto a su definición física y delimitación como a conflictos de uso, ocupación y tenencia. Es el caso de las áreas pertenecientes a 1) el Sistema de Parques Nacionales Naturales y 2) los complejos de páramo.

¹⁵ Entre otras, para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (GIBSE).

El caso del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)

Colombia es uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural en el mundo. Esa diversidad está representada en 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)¹⁶ que representan 14'268.224 hectáreas (142,682 km²) de la superficie nacional (marinas y terrestres), donde 11,27% constituye el área continental y 1,5% el área marina, 26 de estas áreas tienen presencia de comunidades indígenas y afro descendientes (PNN, 2017)

Uso, ocupación y tenencia en PNN

Según lo ha establecido la institucionalidad competente (PNN, 2015) la ocupación de las áreas de Parques Nacionales Naturales, con las consecuentes actividades agrícolas, pecuarias e industriales que conllevan, se han convertido en la mayor amenaza a la conservación de la riqueza natural y cultural y al mantenimiento de la oferta de bienes y servicios ecosistémicos en estos lugares.

Buena parte de estas ocupaciones se han dado por la disputa entre diversos actores por la tenencia de la tierra y por el conflicto armado, y se reflejan en: invasiones, desplazamientos de comunidades campesinas, indígenas y negras al interior de las áreas y ampliación de sus linderos. Lo anterior conlleva a la tala, la implementación de sistemas agropecuarios, la realización de infraestructuras y construcciones ilegales, la adjudicación de baldíos y al asentamiento de población en áreas que han sido jurídicamente sustraídas del mercado; así como a una dificultad por parte del Estado para atender a esta población, por encontrarse ubicada en territorios en donde no es factible llegar con servicios básicos, generando fuertes impactos ambientales y una tensión con los derechos de estos grupos poblacionales (PNN, 2015).

En relación con la tenencia de la tierra, las situaciones de uso, ocupación y tenencia al interior del SPNN responde a diferentes tipos de situaciones y tipologías, que comprenden desde propiedad privada consolidada, hasta indebida ocupación de bienes baldíos de la Nación. Si bien la normatividad comprende una serie de procedimientos en pro del saneamiento de la propiedad estatal, la aplicación de los mismos ha resultado compleja, por razones de índole jurídica, social y política¹⁷. Tal vez por lo anterior, PNN censó casi 1.447 familias y 4.476 personas que viven y realizan actividades económicas en las áreas protegidas.

Adicionalmente, la superposición de zonas protegidas con territorios étnicos (resguardos indígenas o consejos comunitarios) algunas veces genera contradicciones e incertidumbre sobre su ocupación.

Las problemáticas anteriormente mencionadas se ven reflejadas en hechos como los siguientes: (i) una tasa de deforestación de más de 25.000 ha por año; (ii) un estimado de 485.000 ha de pastos para ganadería; (iii) 6.200 ha de cultivos ilícitos en las áreas de PNN para el año 2015¹⁸; (iv) confrontaciones armadas en 20 parques nacionales naturales; (v) explotación ilegal de recursos naturales (fauna, maderas y minerales), entre otras presiones.

¹⁶ Art 11 Decreto 2372-2010: El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del SINAP y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974. La reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las acciones necesarias para su administración y manejo corresponden a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

¹⁸ ONUDC – SIMCI, 2016

Para lograr soluciones en torno a aspectos como los anteriormente mencionados, se ha creado una Mesa Técnica interinstitucional para asuntos de Uso, Ocupación y Tenencia¹⁹ a través de la cual se han adelantado acciones como las siguientes:

- Instalación de mesas locales con indígenas y campesinos²⁰
- Realización de estudios de títulos de las áreas protegidas²¹ y la precisión de límites²².
- Compromisos para frenar la deforestación²³.
- Adelantado gestiones para la recuperación y restauración de los servicios ambientales en las AP que incluyen, por ejemplo, estrategias de complementariedad entre PNN y ZRC.
- Realización de diagnósticos que han permitido conocer las solicitudes de actividades mineras y petroleras el interior de los PNN.
- Realización de propuestas para que las acciones de restauración ecológica y protección ambiental pueden generar oportunidades económicas e incentivos a la conservación²⁴.
- Formulación de actividades de ecoturismo comunitario.
- Promoción de acciones de relocalización voluntaria para: (i) orientar el reasentamiento de ocupantes de PNN hacia aglomeraciones ya existentes, en donde resulte menos costoso (económica y ambientalmente) atender a la población y (ii) adelantar programas de atención y de apoyo que desestimen la explotación intensiva de los recursos al interior de las AP de donde fueron reasentados.
- Compra de predios al interior de los PNN.
- Se ha propugnado por el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, a través del fortalecimiento organizativo, formación en manejo y resolución de conflictos y el manejo de relaciones entre funcionarios y comunidades.

Lo que genera diversos retos, derivados de hechos como los siguientes:

- La legislación actual (Decreto 1076 de 2015) prohíbe desarrollar actividades agropecuarias o industriales en las áreas del Sistema del SINAP. Esto quiere decir que, hasta la fecha, se ha declinado la posibilidad de legalizar la presencia y actividades lícitas de las personas y comunidades al interior de los PNN.
- Existen iniciativas para el realindero de las AP; sin embargo, persiste la pregunta de si éstas podrían considerarse ajustadas a la Constitución, en la medida en que en la misma se establece que las tierras del sistema de PNN son inajenables, inalienables e imprescriptibles.
- Igualmente se discuten iniciativas para la recategorización de algunos PNN, que implican el cambio de áreas con conservación estricta (Categoría I de Unión Internacional para la

¹⁹ Conformada por entidades como INCODER, UPRA, DANE, MADS, SNR, IGAC y por supuesto PNN.

²⁰ Aprestamiento, gestión, acompañamiento e instalación de mesas locales en Paramillo, Sumapaz, Farallones, La Paya, Sierra Nevada de Santa Marta y el Cocuy.

²¹ Estudios de títulos de predios al interior de las áreas protegidas Parque Nacional Natural Los Katíos, PNN Puracé, PNN Selva de Florencia, PNN Sumapaz.

²² Precisión de límites para Isla de Salamanca, Corales del Rosario, Flamencos, Otún Quimbaya, Bahía Portete, Acandí, Corales de Profundidad.

²³ Conforme a los acuerdos hechos por el país en la COP 21, que implican cero deforestación a 2030.

²⁴ En la actualidad el pago por servicios ambientales carece de instrumentos normativos que respalden su implementación, a pesar de ser una de las principales apuestas del Estado para generar alternativas de ingresos en zonas de conflicto con alto estado de integridad ecológica en un escenario de construcción de paz. En este sentido, la Ley de Pago por Servicios Ambientales (PSA) que se tramita en el marco del *fast track*, permitirá aclarar en términos normativos y financieros el futuro de la implementación de mecanismos como MDL, REDD, REDD+, entre otros.

Conservación de la Naturaleza (UICN)) a otras categorías de manejo menos restrictivas como la de conservación mediante Manejo Activo (Categoría IV de UICN) o el Uso Sostenible de los Recursos Naturales (Categoría VI de UICN).

Dentro de este contexto, el CM cobrará una especial importancia por lo menos en 37 áreas protegidas que presentan problemáticas de uso, ocupación y tenencia.

El caso de los páramos y los complejos de páramos

Los páramos son uno de los ecosistemas más vulnerables y amenazados del norte de Sudamérica y el neotrópico²⁵. Considerados como islas continentales, poseen una reducida área en relación con otros ecosistemas de la región, lo que los hace muy frágiles a los efectos globales del cambio climático y a la actividad humana (Greenpeace, 2013).

Los ecosistemas de páramo en Colombia abarcan 29.061,3 km², equivalentes apenas al 2.5% del territorio continental, y sin embargo representan el 50% de los ecosistemas de páramo del mundo. A pesar de su importancia, se calcula que el 15% (550 Km²) de la vegetación nativa de los 36 complejos de páramo del país ha sido reemplazada por otro tipo de coberturas de la tierra, principalmente por pastos y cultivos (226 Km²)²⁶ lo que evidencia la importancia de protegerlos.

Delimitación de páramos

En virtud de lo anterior, desde el año 2010 se han venido profundizando las políticas dirigidas a la conservación de los páramos y de los beneficios asociados a los mismos. Por una parte, la reforma del Código Minero (hoy declarado inexecutable) prohibió el desarrollo de actividades mineras en los ecosistemas de páramo, decisión que luego fue ratificada y ampliada a toda actividad agropecuaria por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Se generó así la necesidad de contar con referentes cartográficos unificados para hacer efectivas dichas determinaciones, así como de realizar estudios técnicos que dieran cuenta de los aspectos económicos, sociales y ambientales necesarios no sólo para la identificación y delimitación de estos ecosistemas, sino también para la gestión integral de su biodiversidad (IAvH, 2017).

A raíz de la actualización de la Política Nacional de Biodiversidad y la expedición de la Ley 1450 de 2011, se entregó al Instituto Alexander von Humbolt la responsabilidad de delimitar los páramos a una escala detallada (1:25.000)²⁷. Sin embargo, hasta el momento la identificación de todos los límites no se ha culminado por motivos como los siguientes: (i) La identificación del límite inferior de los ecosistemas paramunos, así como su contraparte, el límite superior de los bosques andinos, no sigue un modelo general que pueda ser aplicado como regla única en todo el país, y (ii) las condiciones climáticas, de humedad, exposición a vientos, radiación solar, suelos y geoformas, historia biogeográfica, así como las múltiples trayectorias de uso de los ecosistemas

²⁵ El páramo es un ecosistema tropical de montaña único por los servicios ambientales que presta, dentro de los que se destacan la regulación y conservación del recurso hídrico. En ellos nace un gran número de quebradas y ríos. Son pocos los países que tienen el privilegio de contar con biomas tan valiosos. En el continente americano sólo Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Costa Rica tienen páramos tropicales, de los cuales la mayoría se ubican sobre la cordillera de los Andes (Greenpeace, 2013)

²⁶ La introducción de especies exóticas, especialmente cultivos forestales, alcanza ya los 30 Km². (SIAC, 2017)

²⁷ Lo cual ha dado lugar a una serie de importantes publicaciones e investigaciones, por ejemplo: La Guía Divulgativa de Criterios para la Delimitación de Páramos de Colombia (2011) donde se han identificado un total de 2'906.137 ha de ecosistemas paramunos; Visión Socioecosistémica de los páramos y la alta montaña; memorias de definición de criterios para la delimitación de páramos (2013); el Atlas de páramos de Colombia (2013); y más recientemente Insumos para la Delimitación Técnica de Páramos y Humedales. De acuerdo con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Adicionalmente, el IAvH es el responsable de producir la cartografía de referencia para la identificación y delimitación de los páramos del país, la cual permitirá a las autoridades ambientales fijar reglas para su protección y manejo.

de alta montaña en los diferentes sistemas cordilleranos colombianos, hacen que la tarea de identificación de estos posibles límites sea compleja y requiera una visión multidisciplinaria (IAvH, 2013).

Pero a pesar de las complejidades, la delimitación física de los páramos representa un instrumento indispensable para la gestión y manejo de estos territorios, por las siguientes razones: (i) La delimitación del límite inferior de los páramos es fundamental para la defensa de estos frágiles ecosistemas frente a actividades que, como la minería, pueden atentar en contra de su equilibrio²⁸; (ii) La delimitación precisa y detallada a nivel técnico y cartográfico²⁹, que permita definir sus linderos, permite a las autoridades ambientales regular las actividades que allí se desarrollan y generar acciones de gestión y manejo; (iii) La identificación y delimitación de los páramos del país, permite a las autoridades ambientales fijar reglas para su protección y manejo.

Uso, Ocupación y Tenencia en Páramos

En los complejos de páramos existen 46.700 hectáreas degradadas producto de la expansión de la frontera agropecuaria, especialmente para el cultivo de papa y ganadería³⁰. De conformidad con lo anterior, el Instituto Alexander von Humbolt (2014) ha señalado la necesidad de incluir en la lista de criterios para la delimitación de los páramos, temas como el régimen de propiedad y los usos y tenencia de la tierra.

A pesar de lo anterior, no existe información específica sobre la población de alta montaña y los páramos en Colombia. Aunque existen datos de población para el caso de los municipios cuyo territorio se encuentra mayoritariamente en tierras altas³¹, los censos oficiales de población no dan cuenta del tamaño, estructura, composición, distribución y dinámica de las poblaciones humanas en los páramos (IAvH, 2013). Tampoco existe información sobre el uso que estas personas están dando al territorio.

La definición física de los páramos es un reconocimiento a la gran importancia de estos ecosistemas para la sociedad, y una medida de primera necesidad para la efectividad de los mecanismos vigentes para su protección. La precisión de sus límites y su incorporación a los procesos de planificación y gestión territorial y sectorial, permite un mejor manejo de los servicios ecosistémicos paramunos del país y representa al mismo tiempo una herramienta fundamental para la gestión de los riesgos, impactos y conflictos que se presentan en territorios de páramo.

2.3.1.3. FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD

El Estado colombiano ha venido trabajando en el diseño e implementación de los instrumentos económicos para dar incentivos a individuos y/o colectividades por aumentar, mantener o proveer

²⁸ El artículo 34 de la Ley 1382 de 2010, establece como zonas de exclusión minera a las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, páramos y humedales

²⁹ Capaz de reconocer los factores biofísicos y socioeconómicos particulares de cada páramo o complejo de páramos.

³⁰ Esto ocurre por diferentes razones, entre las cuales vale la pena resaltar el hecho de que en Colombia todavía es más rentable desarrollar una actividad productiva que conservar un terreno al que no se le reconoce ningún valor económico transable (Conpes, CONPES 3859, 2016, p. 23) y también que las normas agrarias exigen la explotación económica de los terrenos baldíos para que estos puedan ser titulados (Ley 160 de 1994 y decretos reglamentarios).

³¹ Por ejemplo, en ciertas zonas de los departamentos de Boyacá y Nariño, por mencionar algunos.

un servicio ambiental definido³². Los mecanismos de Pago por Servicios Ambientales – PSA son una oportunidad para el mejoramiento de la gestión ambiental y para la mejora de la eficiencia y efectividad del sector ambiental (MAVT, 2008). Pueden aprovecharse para ofrecer ingresos a comunidades vulnerables o a víctimas del conflicto armado; pueden servir como estímulos a emprendimientos privados de conservación y podrían mejorar los ingresos de PNN y otras autoridades ambientales destinados a la conservación de las áreas bajo su administración.

A pesar del trabajo realizado por el sector ambiental para apalancar este instrumento, aún se encuentra en construcción y es necesario profundizar en aspectos técnicos y financieros y asegurar el monitoreo y verificación de los efectos ambientales y socioeconómicos. Para ello el Gobierno Nacional está desarrollando una política y una iniciativa legislativa para impulsar la implementación de Pagos por Servicios Ambientales que, en el marco de los acuerdos de paz y posconflicto, permitan incentivar la conservación y desarrollo productivo sostenible en ecosistemas estratégicos del país a través del pago de incentivos, en dinero o en especie, que serían complementarios a otros instrumentos de política ambiental y desarrollo rural³³. Se prevé implementar este mecanismo en los municipios priorizados para el posconflicto, donde se espera se conviertan en un mecanismo que reduzca la deforestación, promueva la restauración de ecosistemas y fomente el desarrollo rural sostenible.

Para ello el país tiene una gran oportunidad en el componente económico del CM en la medida que, como se menciona en el documento Conpes, hasta el momento las metodologías valuatorias³⁴ no han incluido metodologías especializadas para la valoración de predios conservados ambientalmente, lo que ha desincentivado la protección o conservación de zonas estratégicas y ha reducido la oferta de bienes y servicios ecosistémicos al configurarse escenarios en que las acciones de preservación no generan beneficios para los dueños o poseedores de los predios (Conpes, 2016, pág. 23)³⁵.

El marco jurídico colombiano vigente, en el aspecto relacionado con los avalúos prediales, establece metodologías que otorgan mayor valor a los predios que han sido altamente transformados con acciones humanas, tales como construcciones y cultivos, en desmedro de aquellos que han sido conservados y protegidos por sus propietarios, poseedores u ocupantes (PNN, 2015). Adicionalmente, la no existencia de una metodología para la valoración ambiental de los predios y la falta de formación o desactualización catastral, también han dificultado la consecución de recursos para el sector ambiental. Lo anterior, porque la principal financiación de dicho sector es el cobro de la sobretasa ambiental del impuesto predial³⁶. Por consiguiente, la desactualización catastral y el que no se haya prestado especial consideración al avalúo de las

³² En parte en reconocimiento a las recomendaciones de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005) y del llamado que hace a la reivindicación del valor social de los servicios ambientales o ecosistémicos y a su carácter no gratuito ni ilimitado.

³³ El proyecto de ley busca ordenar la normatividad y asignar recursos al tema, cuya fuente podría ser en principio un porcentaje de los ingresos provenientes del impuesto al carbono o un impuesto verde a la gasolina (Semana Sostenible, 2017).

³⁴ Para determinar los avalúos catastrales se utiliza una metodología masiva a partir de estimaciones de: (i) el valor del terreno, mediante Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas (ZHG); y (ii) el valor de las edificaciones, mediante tablas de valor según su tipología. Estas estimaciones se realizan de manera independiente y la liquidación final se determina con fundamento en los valores unitarios fijados para la ZHG, el precio unitario del tipo de edificación y las correspondientes áreas de terreno y edificaciones (Conpes, CONPES 3859, 2016, p. 22)

³⁵ Y ha sido también una de las causas de las altas tasas de deforestación y pérdida de biodiversidad que se registran en el país.

³⁶ En general, el país no ha desarrollado impuestos “verdes” u otros instrumentos financieros en el marco de los PSA (Morales, 2017).

áreas naturales conservadas, se han convertido en los principales inconvenientes para el incremento de recursos del sector (Conpes, 2016, pág. 23)

Realizar una adecuada valoración de los predios que tengan atributos ambientales no solo contribuye a los intereses del sector ambiental, sino que abre la posibilidad de que miles de personas y comunidades (buena parte de ellas vulnerables o víctimas del conflicto armado) puedan valerse de alternativas sostenibles para la generación de ingresos. Es por ello que se recomienda que dentro del componente económico del CM se incluya la valoración de atributos ambientales del predio, al menos en un número de municipios priorizados para este fin.

2.3.1.4. RETOS AMBIENTALES EN EL POSTCONFLICTO

El proceso de paz ha permitido un debate amplio para discutir los problemas de violencia, pobreza e injusticia social, que ha posicionado al Medio Ambiente no solo como una interfaz para el desarrollo económico, sino como uno de los temas estratégicos para la construcción de paz³⁷. El Acuerdo Final propuso una transformación de la organización política y social con el propósito de integrar todos los territorios bajo un solo proyecto de nación y devolverle al Estado el monopolio legítimo de las armas y la soberanía del territorio y, en este sentido, encierra una doble oportunidad: por un lado, profundizar la incorporación de criterios ambientales en la planeación del desarrollo y, por otro, que en el diseño del nuevo ordenamiento territorial se asegure la inclusión de criterios ambientales (Morales, 2017).

Como lo ha establecido la ONU (2014), la incorporación de consideraciones de sostenibilidad ambiental en la planificación e implementación de los acuerdos permitirá que la construcción de paz se convierta en una oportunidad para desarrollar modelos sostenibles; mientras que ignorar o desconocer este aspecto, podría conducir a la destrucción del patrimonio natural de la nación y al fracaso económico y social de muchas de las intervenciones que se implementen (ONU, 2014).

Dentro de este contexto, algunos elementos a considerar, en el marco de la construcción de paz, para la implementación del CM y los nuevos Sistema Nacional Catastral (SNC) y Sistema Nacional de Gestión de Tierras (SNGT) son los siguientes: (i) Zonificación Ambiental Participativa y delimitación de la frontera agropecuaria; y (ii) Programa de Bosques de Paz, creado mediante la Resolución 0470 de 2017.

2.3.2. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

2.3.2.1. POTENCIALES BENEFICIOS AMBIENTALES

El Catastro Multipropósito constituye una herramienta fundamental para la toma de decisiones en procesos de planificación, gestión ambiental y reglamentación del uso del suelo a escala fina, así como información de referencia para la expedición de la normatividad necesaria para el manejo, control, conservación, preservación y protección del patrimonio ecológico y cultural. En este sentido, el CM presenta las siguientes potencialidades:

- Caracterizar la situación de uso, ocupación y tenencia en AEIA y otras representativas de la estructura ecológica principal del país.

³⁷ Julio Carrizosa

- Aportar información útil para la gestión y manejo de las AEIA para: (i) mantener los bienes y servicios ecosistémicos del país y estabilizar la frontera agrícola y pecuaria; (ii) garantizar los derechos de los distintos grupos sociales que hoy ejercen informalmente el uso, goce y disfrute de estos territorios; y (iii) contribuir con la definición de los linderos de estas áreas y brindar seguridad jurídica en relación con la propiedad de los predios.
- Contribuir con la protección del capital natural de la degradación, en tanto puede orientar a tomadores de decisiones a promover informadamente programas y proyectos de acceso equitativo y eficiente de los beneficios económicos de la tierra y de los mercados de finca raíz, para lo cual se requiere una adecuada articulación del Sistema Nacional Único de Información Catastral Multipropósito con el Sistema de Información de Tierras y con el Sistema de Información Ambiental de Colombia.
- Aportar información predial valiosa para la solicitud y trámite de permisos, autorizaciones y concesiones de recursos naturales, contribuyendo a agilizar aquellos proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental que requieran de gestión predial.
- Aportar información para mejorar la eficiencia del uso del suelo y para orientar inversiones público-privadas.
- Incentivar la protección o conservación de zonas ambientales estratégicas y ofrecer información valiosa para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, al incluir dentro de la valoración económica del predio atributos ambientales.
- Ofrecer información que permitiría vincular la gestión fiscal al cumplimiento de la normatividad ambiental, a través de mecanismos como: (i) incentivos tributarios que promuevan la conservación de atributos ambientales y la implementación de prácticas productivas más limpias; (ii) mecanismos de castigo o penalidad para quienes no atiendan las restricciones ambientales consignadas en el ordenamiento ambiental que rige sus predios; y (iii) mecanismos de monitoreo al cumplimiento de los Derechos, Responsabilidades y Restricciones ambientales a nivel predial.
- Fortalecer las finanzas de las autoridades ambientales y de las Entidades Territoriales para la gestión ambiental.

2.3.2.2. RIESGOS Y POTENCIALES IMPACTOS NEGATIVOS

- La definición física de las figuras de Ordenamiento Ambiental del país cuenta en su mayoría con insumos cartográficos a escala 1:100.000, lo que en términos de precisión cartográfica para efectos catastrales supone un inconveniente para el levantamiento, representación e inscripción de los Derechos, Restricciones y Responsabilidades (DRR) de aquellos predios que se encuentran sobre los límites de AEIA.
- Algunas AEIA locales y regionales no se encuentran representadas en el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), lo que puede provocar omisiones en la identificación de los DRR ambientales a tener en cuenta en el diagnóstico jurídico catastral.
- El desconocimiento por parte de los operadores de los procesos de Uso, Ocupación y Tenencia que adelantan autoridades ambientales como PNN en áreas de su jurisdicción, puede poner en peligro procesos sociales de esta institución y afectar negativamente los acuerdos de gestión y manejo que se hayan establecido con las comunidades, provocando además cambios indeseados en el uso del suelo.

- El proceso de levantamiento y registro del CM puede generar expectativas de formalización de la propiedad que podrían provocar la ampliación de la frontera agropecuaria y otros cambios no deseados en el uso del suelo. Por ejemplo, personas que habitan las Zonas de Reserva Forestal y los Parques Nacionales Naturales podrían interpretar la captura de información para el catastro, como una señal de que se realizará formalización en territorios con restricciones ambientales.

2.3.2.3. MEDIDAS DE MITIGACIÓN

- Definir y adoptar estándares cartográficos y catastrales en niveles de, al menos, 1:25.000 en las zonas rurales y 1:2.000 en las zonas urbanas.
- Ajustar los límites de las AEIA a la escala predial, para poder realizar un manejo adecuado de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que caracterizan estas áreas.
- Delimitar a escala detallada los predios localizados al interior o en colindancia con las AEIA e identificar sus traslapes con predios particulares, colectivos o del Estado. Para ello, se sugiere crear una mesa técnica conformada por la autoridad reguladora catastral y la representación técnica de las instituciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que se encargan de la delimitación de AEIA con el objeto de:
 - Discutir estándares, metodologías, procedimientos y regulaciones técnicas encaminadas a afinar a escala predial de los límites de las Áreas de Especial Importancia Ambiental;
 - Armonizar la agenda de UOT de PNN con el cronograma del CM en las áreas consideradas de común acuerdo como casos especiales;
 - Capitalizar los esfuerzos en delimitación de AEIA realizados por las autoridades competentes;
 - Clarificar, ya sea en un proceso de conformación o de mantenimiento catastral, los DRR de aquellos predios que se encuentran al interior o que colindan con AEIA. Las recomendaciones de esta mesa técnica deberán servir de insumo para las actividades que el Programa prevé llevar a cabo relativas al apoyo a la reglamentación de la Ley de Catastro, y a la revisión y ajuste de los estándares, normas y metodologías del CM.
- Crear una mesa técnica conformada por la autoridad reguladora catastral y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el objeto de valorar la pertinencia y viabilidad de incluir en la ficha catastral variables ambientales de interés, tales como identificación de nacederos, zonas de recarga de acuíferos y otros de carácter especial que tenga la unidad predial catastral en especial los relacionados con el recurso hídrico.
- Con el ánimo de armonizar los procesos de Catastro Multipropósito, Zonificación Ambiental Participativa y delimitación de la Frontera Agropecuaria que pretende la Reforma Rural Integral, se convocará una mesa técnica conformada por la autoridad reguladora catastral, la Alta Consejería para el Postconflicto y la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA que tenga por objeto la discusión de estándares, metodologías, procedimientos y regulaciones técnicas encaminadas a garantizar la integración, interoperabilidad y concurrencia entre ambos procesos.
- Para evitar la generación de falsas expectativas en la población, el Plan de Consultas y Participación Comunitaria del Programa debe definir mecanismos socio-culturalmente

adecuados para informar a las comunidades sobre el Programa, explicitar los alcances de la captura de información en el marco del CM y aclarar las dudas de la población.

- Generar un protocolo de aprestamiento que disponga la consulta de la información cartográfica y documental relacionada con el Ordenamiento Ambiental³⁸ como una obligación del operador catastral.
- Garantizar que dentro del protocolo de campo para el barrido predial masivo se haga efectivo un mecanismo de divulgación de los DRR de cada predio y se suministre con éste un material informativo.
- Definir, de manera coordinada entre la autoridad reguladora catastral y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, una metodología para incluir en la dimensión económica del Sistema Nacional Catastral la valoración de atributos ambientales a nivel predial, al menos en aquellos municipios priorizados por su alta integridad ecológica.

³⁸ Que como mínimo considere la información consignada en el SIAC y cualquier otra de la que disponga la secretaría de planeación municipal o su equivalente.

3. CONSULTAS (SOCIALIZACIÓN) DURANTE LA PREPARACIÓN DEL PROGRAMA

Las políticas de salvaguardia del BID establecen que toda operación que cuente con su financiación debe seguir un proceso de consultas con la población potencialmente afectada y/o sus representantes y con otros actores interesados, con el objeto de escuchar sus opiniones y recomendaciones y, en la medida de lo posible, incorporarlas en el diseño de la operación y su Marco de Gestión Ambiental y Social. Este proceso de consultas debe iniciarse lo antes posible como parte de la elaboración de la operación y continuar a lo largo de toda la vida de la misma. Con este fin, durante la preparación del presente Programa se llevó a cabo el siguiente proceso de consultas e involucramiento de actores:

CONSULTAS (SOCIALIZACIÓN) CON ACTORES CLAVE

Como parte del análisis socio-ambiental del Programa, entre enero y abril de 2017 se realizó un mapeo de actores clave y se llevaron a cabo entrevistas con representantes de instituciones públicas, sociedad civil y academia. Específicamente, se entrevistó a integrantes del DNP, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad para las Víctimas, Defensoría del Pueblo, ONU Mujeres, Universidad Distrital, Universidad Javeriana, así como expertos en el tema de tierras y tenencia.

Adicionalmente, el 2 de marzo de 2017 se llevó a cabo un grupo focal que contó con la participación de 25 representantes de las siguientes instituciones: Autoridad Nacional de Tierras, Corporaciones Autónomas Regionales, Superintendencia de Notariado y Registro, Defensoría del Pueblo, Función Pública, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Parques Nacionales Naturales, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y Unidad de Restitución de Tierras.

Los conocimientos, inquietudes y propuestas compartidas en estos encuentros han servido para profundizar en el análisis de los potenciales riesgos e impactos de la puesta en marcha de un sistema de gestión catastral multipropósito y han sido incorporados a este MGAS.

CONSULTA NACIONAL CON GRUPOS ÉTNICOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE CATASTRO

En conformidad con la normativa nacional, el proyecto de ley que da vida jurídica a la política del CM ha sido sometida a consulta previa con los grupos étnicos.

- El 19 de mayo, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior instaló la consulta previa con la Autoridades Indígenas de las cinco organizaciones con asiento en la Mesa Permanente de Concertación: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), Confederación Indígena Tayrona (CIT), Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia - Gobierno Mayor, Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama (AICO). El gobierno presentó el proyecto de ley por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito y el decreto que reglamenta el proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de grupos étnicos. A su vez, la MPC presentó un documento que incluye las disposiciones para regular la implementación del capítulo étnico acordado

en el punto 6.2 del Acuerdo de paz. Después de varias discusiones se acordó que todo lo relativo a la gestión catastral en territorios indígenas quedara regulado en un capítulo dentro del articulado de la ley, en lugar de en una resolución específica. Este capítulo recoge, entre otros, temas referentes a: objetivo del CM en los pueblos y comunidades étnicas; garantía de participación en el proceso; criterios generales de la guía metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito; pueblos indígenas no contactados; especificidades de la gestión catastral en las tierras de pueblos y comunidades étnicas; módulo de información indígena.

El principal punto de desacuerdo se refiere a la participación de las organizaciones del nivel nacional en el proceso de gestión catastral. Se acordó que la participación de las organizaciones nacionales se centraría fundamentalmente en la construcción de la guía metodológica del proceso de gestión catastral multipropósito con los pueblos y comunidades indígenas, la cual sería construida por un grupo de trabajo conformado por 10 representantes indígenas (2 por organización) en un período máximo de 2 meses a partir de la expedición de la ley.

- Con respecto a las comunidades afrocolombianas, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior se reunió el 19 de febrero de 2017 con los delegados y delegadas del Espacio Nacional de Consulta Previa para acordar los criterios y dinámicas para realizar la consulta previa. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo al respecto. En respeto de la autonomía y el derecho fundamental a la consulta previa, el gobierno envió a los 233 consejos comunitarios del país el texto del proyecto de ley y el proyecto de resolución, para que estos enviaran sus propuestas para incluirlas en las discusiones con los otros grupos étnicos. No obstante, no se recibieron respuestas de ninguno de los consejos comunitarios contactados, por lo que el gobierno dio la consulta por adelantada.

En el Anexo 2 se presenta el Reporte de Gestión de la Consulta Previa elaborado por el DNP con fecha 7 de junio de 2017.

El proyecto de ley salido del proceso de consulta previa con los grupos étnicos está en total cumplimiento con las Políticas de Salvaguardias del BID, específicamente con la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. En este sentido, y partiendo de la conceptualización de la consulta como un proceso continuo en el tiempo, con esta consulta previa se estarían satisfaciendo los requisitos de consulta del BID.

CONSULTAS ADICIONALES DURANTE LA PREPARACIÓN DEL PROGRAMA

Con ánimo de profundizar y ampliar el esfuerzo de involucramiento de todos los actores interesados en el Programa, una vez concluido el proceso de consulta previa adelantado por el gobierno nacional con los grupos étnicos, se procedió a consultar (socializar) el Marco de Gestión Ambiental y Social del Programa. El documento se publicó en la página Web del BID <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CO-L1164> y en la página Web del DNP y se envió invitación por correo electrónico a organizaciones sociales (étnicas, mujeres, etc), para que revisaran el documento y transmitieran sus comentarios.

Esta sección se actualizará una vez finalizado el proceso de socialización.

4. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL PROGRAMA

El Banco considera que la participación efectiva de la población en todos los procesos y decisiones que les afecten o puedan afectarlas es tanto un derecho como un requisito indispensable para garantizar la implementación exitosa del Programa. Los procesos de involucramiento temprano y continuo de la población y las comunidades ofrecen a las personas y comunidades la oportunidad de expresar sus opiniones, preocupaciones, dudas y recomendaciones, al tiempo que permiten aclarar malentendidos y falsas expectativas sobre el propósito y el alcance del proceso de gestión de catastro multipropósito. Con este fin, en cada una de las agrupaciones de entidades territoriales que comparten características similares desde un punto de vista de gestión catastral que sean definidas por el Programa el operador catastral debe diseñar e implementar un Plan de Socialización y Participación Ciudadana basado en los siguientes principios y lineamientos:

4.1. MARCO DE SOCIALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

En cada uno de las agrupaciones en los que se implementará el CM, se debe adelantar un proceso de socialización e involucramiento de la población potencialmente afectada por el Programa y otros actores clave. En aras de prevenir impactos negativos derivados de la implementación del Programa, así como para favorecer la participación adecuada y en condiciones de equidad, es necesario adelantar un análisis situacional en cada agrupación territorial que permita caracterizar de manera adecuada a los actores territoriales y sus dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas, haciendo visibles los factores de tensión y cohesión entre los mismos.

Dicho análisis situacional, que consta de cuatro pasos: i) Lectura de la situación, ii) Análisis de actores, iii) Análisis de impactos y opciones, iv) Análisis de riesgos y opciones y, por último, v) seguimiento, deberá orientar la definición de las estrategias y acciones del plan de participación, procurando potenciar los factores cohesionadores y mitigando o, al menos, no agudizando las tensiones identificadas en el marco de su relacionamiento y participación en el Programa.

Se recomienda que la metodología a ser implementada para tal fin contemple instrumentos pedagógicos y comunicativos idóneos, así como una convocatoria amplia que incluya, entre otros, a las personas, las comunidades, las organizaciones campesinas, los actores del sector productivo y las instituciones públicas las autoridades étnicas, las Juntas de Acción Comunal, líderes sociales, dueños de los predios o interesados, según el caso. Particularmente importante, es la vinculación de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Gestión Catastral con responsabilidades asociadas a la aplicación de los procedimientos administrativos necesarios para resolver controversias y fomentar la seguridad jurídica sobre los predios.

Cada encuentro deberá ser debidamente registrado en actas y es recomendable una estrategia de documentación audiovisual del proceso que pueda servir para mostrar el potencial del plan de socialización en otros territorios y para que las comunidades puedan replicarlo internamente y seguir de cerca el proceso. Para propósitos de la socialización se deberá suministrar la información

en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas, y se formen una opinión y hagan comentarios sobre el curso de acción propuesto.

Este proceso deberá disfrutar de continuidad a lo largo de las intervenciones en el territorio. El cumplimiento de todos los compromisos, por pequeños que sean, por parte de las autoridades catastrales es fundamental para sostener la confianza de las comunidades. Es muy importante el espacio final de convalidación de la información y establecimiento de canales para hacer seguimiento a la misma y acceder a ella.

4.2. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS ÉTNICOS

Adicionalmente a las consideraciones de la sección anterior, la gestión CM que adelante el Programa en territorios étnicos debe seguir estrictamente los principios, etapas y procedimientos establecidos en el capítulo X, Catastro Multipropósito para Pueblos y Comunidades Étnicas, de la ley de catastro multipropósito y en la guía metodológica acordada con la Mesa Permanente de Concertación Indígena.

Adicionalmente, en el Anexo 3 se presenta un Plan de Relación con los Grupos Étnicos el cual debe guiar la actuación de la Unidad Ejecutora del Programa, contratistas y subcontratistas en las tierras y territorios de comunidades étnicas. El Plan consiste de los siguientes Programas:

- Protocolo de relacionamiento.
- Capacitación a funcionarios y contratistas
- Socialización previa
- Información y comunicación
- Participación comunitaria

4.3. MECANISMO DE QUEJAS Y RECLAMOS

El Programa debe poner en marcha un sistema de quejas y reclamos, en donde las comunidades puedan comunicarse por diferentes canales (personal, correo electrónico, teléfono o a través de la página Web) con la unidad ejecutora del Programa. En el Anexo 4 se presenta un modelo de mecanismo de quejas y reclamos, el cual deberá ser debidamente adaptado al contexto territorial en el que se desarrollarán cada uno de los proyectos del Componente 3.

5. SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

La gestión social y ambiental del Programa se regirá por lo establecido en este Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), que será un Anexo del Reglamento Operativo del Programa (ROP).

El DNP, a través de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP), es el responsable de planificar, coordinar y supervisar la implementación de las medidas detalladas en el MGAS, así como de asegurarse de que todos los contratistas y subcontratistas intervinientes en las actividades del Programa cumplen con los requerimientos ambientales y sociales establecidos en el MGAS, las políticas de salvaguardia del BID y todas las normas y los requisitos legales ambientales y sociales de Colombia.

Para poder cumplir a cabalidad con estas funciones, la UCP deberá contar con un Especialista Ambiental, un Especialista Social y un Especialista en Grupos Étnicos.

Previo al inicio del levantamiento de información catastral en las entidades territoriales

El DNP garantizará que los documentos técnicos de los procesos de licitación y contratación de los operadores catastrales a cargo de la gestión catastral en el Componente 3 del Programa, incorporen los requerimientos ambientales y sociales definidos en el MGAS. Cada operador catastral deberá elaborar un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) basado en el MGAS y que incluya, como mínimo:

- Plan de Socialización y Participación Comunitaria, incluyendo un mecanismo de quejas y reclamos
- Plan de Acción de Género
- Plan de Grupos Étnicos, en caso de que la gestión catastral involucre territorios étnicos
- Plan de Medio Ambiente

El DNP supervisará y podrá asesorar la elaboración de cada PGAS.

Como parte de la preparación del PGAS, previo al inicio del levantamiento de información catastral, el operador catastral deberá llevar a cabo un proceso de socialización del proyecto con la comunidad y otros actores clave en el territorio objeto de gestión catastral. Para propósitos de la socialización se deberá suministrar la información sobre el Programa y sus potenciales riesgos e impactos ambientales y sociales en los lugares, idiomas y formatos que permitan un proceso de socialización de buena fe con las partes afectadas. El proceso de socialización debe ser debidamente documentado, de acuerdo al formato y contenido establecido por el DNP.

En conformidad con los requisitos de la Política de Acceso a la Información del BID, el PGAS debe ser puesto a disposición del público. Con este fin, se publicarán en la página Web del proyecto del BID: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CO-L1164>. Igualmente se podrán publicar en cualquier otro medio o lugar acordado entre el DNP y la entidad territorial correspondiente.

La aprobación del PGAS por parte del DNP será requisito previo para el inicio de la gestión catastral en el respectivo territorio.

Implementación de la gestión catastral en las entidades territoriales

Los operadores catastrales en cada agrupación territorial participante en el Programa deben contar con el personal especializado necesario para un diseño e implementación efectiva del PGAS, incluyendo, como mínimo, un especialista en relaciones comunitarias, un especialista ambiental y, de ser el caso, especialistas en temas étnicos.

El DNP supervisará la implementación del PGAS en el territorio, incluyendo el plan de socialización y participación comunitaria.

El DNP elaborará y remitirá al Banco un informe de desempeño ambiental como parte del reporte de progreso del Programa. Este informe deberá cubrir, al menos: (a) el estado de cumplimiento de cada uno de los PGAS en ejecución; (b) problemas y soluciones durante la ejecución; y (c) resumen de quejas y reclamos recibidas.

El DNP remitirá comunicación escrita al Banco acerca de todo incumplimiento con cualquier requerimiento ambiental, social, laboral o de salud y seguridad del Convenio de Préstamo, así como cualquier accidente, impacto, evento, denuncia o reclamación de tipo ambiental, social, laboral o de salud y seguridad.

El BID supervisará el cumplimiento del Programa con los requisitos establecidos en el MGAS y las políticas de salvaguardias ambientales y sociales del Banco. El BID podrá en cualquier momento requerir cualquier información relativa al proceso de elaboración, implementación y/o supervisión del PGAS y, en caso de considerar que existe incumplimiento con los requisitos establecidos en este MGAS o las políticas de salvaguardias del BID, solicitar las modificaciones y subsanaciones que considere necesarias.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aristizabal, D. (2013). *Diagnóstico, Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Colombia*. OTCA.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *Política Operativa sobre pueblos indígenas*.
- BID. (1998). *OP-765: Política operativa de reasentamiento involuntario*. Washington DC. Obtenido de http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/09/BID-Resentamiento_Involuntario_Politica_Operativa_y_Documento_de_Antecedentes.pdf
- BID. (2006). *OP-703: Política de Medio Ambiente y cumplimiento de Salvaguardias*. Washington DC. Obtenido de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/07136.pdf>
- BID. (2006). *OP-765: Política operativa de pueblos indígenas*. Washington DC. Obtenido de http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/08/BID-Gu%C3%ADas_operativas_de_la_Pol%C3%ADtica_operativa_sobre_pueblos_ind%C3%ADgenas.pdf
- BID. (2007). *Lineamientos de implementación de la Política de Medio Ambiente y cumplimiento de Salvaguardias*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2007). *OP-704: Política de gestión de riesgos de desastre*. Washington DC. Obtenido de <https://www.cne.go.cr/CEDO-Riesgo/docs/2845/2845.pdf>
- BID. (2010). *OP-761: Política operativa sobre igualdad de género en desarrollo*. Washington DC. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35428394>
- BID. (2015). *Documento Marco Sectorial de Medio Ambiente y Biodiversidad*. Washington DC. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39945767>
- Biocolombia, F. (2000). *Estructura Ecológica Principal de Colombia - Primera Aproximación*. Bogotá: IDEAM.
- Bunn., H. A. (2000). Landscape connectivity: A conservation application of graph theory. *Journal of Environmental Management*, 265 - 278.
- Calabuig, E. L. (2013). Corredores, conectividad y ecología del paisaje. *Ciudades*, 29-42.
- Callejas, A. D. (2006). *La reforma agraria en Colombia, Venezuela y Brasil- Nuestra costa caribe y el problema agrario* . Bogotá .
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia* . Bogotá: CNMH-UARIV.
- CIDH. (2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. Series: OAS. documentos oficiales ; OEA/Ser.L.OEA/Ser.L/V/II. Doc.47/13.
- Cinep, C. d. (2010). *Mujer Rural: derechos, desafíos y perspectivas*. Bogotá: Icoprint Editores S.A.
- Clerici N., a. V. (2013). European regions as providers of structural riparian corridors for conservation and management purposes. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation* 21, 477 - 483.
- CNMH, C. N. (2013). *¡Basta Ya! Memoria de Guerra y Dignidad. Resumen*. Bogotá.

- CNMH, C. N. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. CNMH - UARIV.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia*. Bogotá. Obtenido de http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/la_politica_agraria_y_los_der echos_de_las_mujeres.pdf
- Comité Técnico Tenencia de la Tierra y Desarrollo. (2008). *Gobernabilidad de la Tenencia de la Tierra: garantizar los derechos en los países del Sur*.
- Conpes. (1995). *Programa Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada*.
- Conpes. (1997). *Documento Conpes 2924, Sobre el sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada*.
- Conpes. (2011). *Conpes 3712, Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448*.
- Conpes. (13 de Junio de 2016). *CONPES 3859*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- CONPES 3585, Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE (Consejo Nacional de Política Pública y Económica 16 de Febrero de 2009). Obtenido de http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/6.%20CONPES%203585%20IC DE-%20CONSOLIDACION%20POLITICA%20NACIONAL%20INFORMACION%20GEOGRAFICA.pdf
- CONPES 3641, Política Nacional para consolidar la interrelación Catastro-Registro (15 de Febrero de 2010). Obtenido de http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/4.%20CONPES%203641%20IN TERRELACION%20CATASTRO-REGISTRO.pdf
- CONPES 3660, Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (Consejo Nacional de Política Económica y Social 10 de Mayo de 2010). Obtenido de http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/7.%20CONPES%203660%20Igu aldad%20Oportunidades%20POBLACION%20NEGRA,%20AFRO%20COLOMBIAN A,%20PALEQUERA%20Y%20RAIZAL.pdf
- CONPES 3850, Fondo Colombia en Paz (Consejo Nacional de Política Económica y Social 23 de Noviembre de 2015). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>
- CONPES 3859, Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito Rural-Urbano (Consejo Nacional de Economía Política y Social 13 de Junio de 2016). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- CONPES 3870, Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos (CONPES 24 de Octubre de 2016). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3870.pdf>
- CONPES, 3859. (13 de Junio de 2016). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Bogotá.

- Corte Constitucional. (2009a). *Auto 004*.
- Corte Constitucional. (2009b). *Auto 005*.
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-488*. Bogotá.
- Cruz, E. y. (2016). Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal*. *Territorios*(35), 149 - 170.
- Dale, V. H. (2000). Ecological principles and guidelines for managing the use of land. *Landscape Ecology Applied*, 10, 639-670.
- DANE. (2007). *Colombia una Nación multicultural. Su diversidad etnica*. Bogotá.
- DANE. (Marzo de 2016). Tercer Censo Nacional Agropecuario. Bogotá. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Decreto 2164 (Ministerio de Agricultura 1995).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2015). *Censo Nacional Agropecuario 2014 : Actividad agropecuaria y población en Territorios de Grupos Étnicos*. Recuperado el 10 de February de 2016, de <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/PPT5-Boletin5.pdf>
- Departamento Nacional de Estadística. (s.f.). *La visibilización estadística de los grupos étnicos en Colombia*.
- Díaz Callejas, A. (2006). *La reforma agraria en Colombia, Venezuela y Brasil*. Bogotá: Taller de Edición.
- Econometría. (2013). *o Evaluación del impacto de la ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/POT%20y%20Mercado%20de%20Suelo%20-%20Econometr%C3%ADa.pdf>
- Enemark, S., McLaren, R., & Van der Molen, P. (2009). *Land Governance in Support of the Millennium Development Goals. A new Agenda for Land Professionals*. Copenhagen: FIG- International Federation of Surveyors. Obtenido de <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub45/figpub45.pdf>
- Fandiño, M. (1996). Framework for Ecological Evaluation. *ITC Publication number 45*.
- FIG. (2012). ISO 19152. *Geographic information - Land Administration Domain Model (LADM)*. Obtenido de http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=51206
- FIG, GLTN, & ONU-Habitat. (2015). *Costing and Financing of Land Administration Services in Developing Countries (CoFLAS)*. doi:http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/LPI_CLPA/coflas_clpa_addisababa_13nov14_0.pdf
- Forman, R. (1995). *Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Freemark, K. B.-A. (2002). Patch, Landscape, and regional scale effects on biota. (K. Gutzwiller, Ed.) *Applying Landscape Ecology in Biological Conservation*. , 58-83.

- García, Q. F. (2014). Los corredores ecológicos y su importancia ambiental: Propuestas de actuación para fomentar la permeabilidad y conectividad aplicadas al entorno del río Cardena (Ávila y Segovia). *Observatorio Ambiental*, 17.
- Gobierno Nacional. (2010 - 2014). *Plan Nacional de Desarrollo - Prosperidad para Todos (2010-2014)*. Bogotá.
- Gobierno Nacional. (2017). *Proyecto de Ley por el cual se regula el Sistema Nacional Multipropósito*.
- Gobierno Nacional de Colombia / FARC-EP. (2016). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Creación de una Paz Estable y Duradera*.
- Goodwin, B. J. (1998). Spatial scaling and animal population dynamics. *Ecological scale: theory and application*, 193 - 206.
- Greenpeace. (2013). *Páramos en Peligro - El caso de la minería de carbón en Pisba*.
- Guzmán, R. y. (2013). Restitución de tierras y enfoque de género. (DeJustica, Ed.)
- Hirzel, A., & Lay, G. L. (2008). Habitat Suitability Modelling and Niche Theory. *Journal of Applied Ecology*, 1372-1381.
- IAvH. (2011). *Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia*. Bogotá.
- IAvH. (2013). *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Bogotá.
- IGAC. (Diciembre de 2015). PEI - 2014-2018. *Plan Estratégico Institucional*. Obtenido de <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/5b2f98804af64cb3b133bf961503363c/Plan+Estrategico+Institucional+IGAC+2014-18+Version+2+0+Dic+21.docx.pdf?MOD=AJPERES>
- IGAC. (2016). *Conceptualización y especificaciones para la operación de Catastro Multipropósito V.2.1.1.,1.,*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- IGAC, & SNR. (2016). *Conceptualización y especificaciones para la operación del Catastro Multipropósito v 2.1.1*. Bogotá. Obtenido de [http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/1c64af804c520c6b8113ab86e2f93c93/Conceptualizacio%C3%ACn+y+epecificaciones+para+la+operacio%C3%ACn+del+catastro+multipropo%C3%ACsito+V.1.0.+06042016\).pdf?MOD=AJPERES](http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/1c64af804c520c6b8113ab86e2f93c93/Conceptualizacio%C3%ACn+y+epecificaciones+para+la+operacio%C3%ACn+del+catastro+multipropo%C3%ACsito+V.1.0.+06042016).pdf?MOD=AJPERES)
- Kaufmann, J., & Steudler, D. (1998). *Catastro 2014 - Una visión para un Sistema Catastral Futuro*. Obtenido de <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/cadastre2014/translation/c2014-spanish.pdf>
- Lemmmen, C. (2012). A Domain Model for Land Administration. Royal Netherlands Academy of Sciences.

- Ley 1753, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País" (Congreso de la República 9 de Junio de 2015). Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia.
- MADS, M. d. (2012). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos*. Bogotá.
- Morales, L. (2017). *La Paz y la Protección Ambiental en Colombia*.
- Morris, M., Rodriguez, C., Orduz, N., & Buriticá, P. (2009). *La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Justicia Global y Derechos Humanos Documentos.
- Normograma - IGAC. (2016). Obtenido de http://www2.igac.gov.co:8080/igac_web/normograma_user/lista_normograma.jsp?page=12
- Observatorio de Discriminación Racial . (2009). *Raza y derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Observatorio de Discriminación Racial. (2008). *El derecho a no ser discriminado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Ocampo, J. (2014). *Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá.
- OCDE, & ECLAC. (2014). *Environmental Performance Reviews*. Bogotá, Colombia: OECD Publishing. Obtenido de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-colombia-2014_9789264208292-en#.WGJVyFPhDIU#page10
- ONU. (2014). *Construcción de una paz estable, sostenible y duradera en Colombia*.
- Oxfam. (s.f.). *Divide y comprarás. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*.
- PNN. (2015). *Boletín Virtual, Así vamos*.
- PNN, P. N. (2016). *Informe de avance de los procesos que soportan la meta declaratoria de las áreas protegidas en el SINAP*. Bogotá.
- PNUD, P. d. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*.
- PNUD, P. d. (2011b). *Mujeres Rurales, Gestoras de Esperanza*.
- PPTP, P. P. (2009). *Del abandono al despojo: De cómo se han afectado los derechos patrimoniales de las víctimas del desplazamiento forzado, según sus declaraciones para el proceso de Justicia y Paz*. Bogotá.
- PPTP, P. P. (2010). *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá: Espacio Creativo Impresores SAS.
- Retrepo, J. y. (2014). *La Cuestión Agraria. Tierra y Postconflicto en Colombia*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.

- Riveros, C. (2014). *Desplazamiento Forzado, Víctimas y Restitución de Tierras*. Consejo Superior de la Judicatura.
- Rodríguez, C., Morris, M., Orduz, N., & Buriticá, P. (2010). *La consulta previa a pueblos indígenas : Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rodríguez, C., & Orduz, N. (2012). *Consulta Previa: Dilemas y soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Rodríguez, C., & Orduz, N. (2012). *La consulta previa: Dilemas y soluciones*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Rodríguez, E. (2016). Lectura del contexto situacional dentro del proceso de restitución de tierras. En E. Rodríguez, N. Orduz, L. Zamora, & B. Pulido, *Restituir sin Daño*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Embajada Suiza en Colombia, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
- Salinas, Y. (2011). *Mujeres y Restitución de Tierras*. Bogotá: Ediciones Indepaz.
- Samiri, CIA. Ltda. (2016). *Evaluación Ambiental y Social Estratégica*. La Paz.
- Samiri, CIA. Ltda. (2016). *Plan de Gestión Social y Ambiental (PGAS) del Proyecto BO-L1113 de Saneamiento de Tierras II* (Vol. V 2.3). La Paz. Obtenido de <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=BO-L1113>
- Saura S., V. P. (2011). Key structural connector can be identified by combining landscape spatial pattern and network analyses. *Forest Ecology and Management*, 150 - 160.
- Saura, S., Pascual-Hortal, & L. (2006). Comparison and development of new graph-based landscape connectivity indices: towards the prioritization of habitat patches and corridors for conservation. *Landscape Ecology*, 959-967.
- Semana Sostenible. (21 de 02 de 2017). El revolcón ambiental que planea el Gobierno vía 'fast track'. *Semana Sostenible*.
- Sentencia C-921, Reconocimiento y protección constitucional Comunidades Indígenas (Corte Constitucional 2007). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-921-07.htm>
- Sentencia T-576, Derechos fundamentales a la participación, a la igualdad y a la consulta previa de las comunidades negras (Corte Constitucional 2014). Obtenido de [http://190.24.134.67/documentos/boletines/127/SC/11001-03-06-000-2012-00065-00\(2116\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/127/SC/11001-03-06-000-2012-00065-00(2116).pdf)
- Solano, L. M. (2011). La informalidad de la tenencia de la tierra y la Producción de Vivienda Urbana en Facatativá. *Perspectiva Geográfica*, 16.
- Steudler, D., & Rajabifard, A. (2012). *The role of Land Administration, Land Management and Land Governance in spatially enabled society*. Copenhagen: FIG - International Federation of Surveyors. Obtenido de <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub58/figpub58.pdf>
- Subirós, V. V. (2006). Conceptos y métodos fundamentales en ecología del paisaje (landscape ecology). Una interpretación desde la geografía. *Análisis Geográficos* 48, 151-166.

- Taylor, P. D. (1993). Connectivity is a vital element of landscape structure. *Oikos* 68, 571-572.
- Torhonen, & Mika-Petteri. (2016). *Keys to Successful Land Administration: Lessons Learned in 20 Years of ECA Land Projects*. Washington DC: World Bank. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24623>
- UN-ECE. (1996). *Land Administration Guidelines. With special reference to countries in transition*. New York - Genova: Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>
- UPRA. (2014). *Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. Bogotá. Obtenido de http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a
- URT, U. d. (2016). *Informe de Gestión*.
- Vargas, C. y. (s.f.). *La Mujer Rural en Colombia: Un análisis del programa Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Bogotá: OXFAM.
- Vogt, P. (10 de 2016). *Forest - European Commission*. Obtenido de Guidos Toolbox - MSPA: <http://forest.jrc.ec.europa.eu/download/software/guidos/mspa/>
- Vogt, P. a. (2007a). Mapping Spatial Patterns with Morphological Image Processing. *Landscape Ecology* 22, 171-177.
- Vogt, P. a. (2007b). Mapping Landscape Corridors. *Ecological Indicators* 7, 481- 488.
- Wickham J., e. a. (2010). A national assessment of green infrastructure and change for the continous United State among morphological image processing. *Landscape and Urban Planning*, 186-195.
- Wiens, J. (1998). *Applying Landscape Ecology in Biological Conservation - 1) Central concepts and Issues of Landscape Ecology*. Kevin Gutzwiller.
- With, K. A. (1997). The application of neutral landscape models in conservation biology. *Conservation Biology*, 1069- 1080.
- Zorio, S. (Julio - Diciembre de 2015). Tierras, mujeres y niñez. Familia y conflicto armado. . (U. E. Colombia, Ed.) *Derecho del Estado*(35), 295 - 315.

ANEXO 1. POLÍTICAS DE SALVAGUARDIAS DEL BID

A continuación se presentan los aspectos de las políticas de salvaguardias del BID más relevantes para el Programa

Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703)

El Banco busca evitar impactos ambientales negativos. Cuando éstos sean inevitables, las operaciones financiadas por el Banco requerirán medidas de mitigación. Para aquellos impactos que no puedan mitigarse completamente, será necesario implementar mecanismos de compensación o reposición. Con el fin de asegurar la calidad y la sostenibilidad ambiental de las operaciones del Banco, esta Política establece un conjunto de salvaguardias ambientales estructuradas en Directivas, siendo las siguientes las más relevantes para el presente Programa:

B.1. Políticas del Banco

El Banco financiará únicamente operaciones y actividades que cumplan con las directrices de esta Política, y que sean consistentes con las disposiciones relevantes de otras Políticas del Banco.

B.2. Legislación y Regulaciones Nacionales

El Banco requerirá además que el prestatario garantice que la operación en cuestión se diseñe y se lleve a cabo en cumplimiento con la legislación y las normativas ambientales del país en el que se está desarrollando la operación, incluidas las obligaciones ambientales establecidas bajo los Acuerdos Ambientales Multilaterales.

B.4. Otros factores de riesgo

Además de los riesgos que representan los impactos ambientales, el Banco identificará y manejará otros factores de riesgo que puedan afectar la sostenibilidad ambiental de sus operaciones. Entre los factores de riesgo figuran elementos como la capacidad de gestión de las agencias ejecutoras/patrocinadores o de terceros, riesgos derivados del sector, riesgos asociados con preocupaciones sociales y ambientales muy delicadas, y la vulnerabilidad ante desastres.

B.5. Requisitos de evaluación ambiental

La preparación de las Evaluaciones Ambientales (EA), sus planes de gestión asociados y su implementación son responsabilidad del prestatario. El Banco exigirá el cumplimiento de estándares específicos para la realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE), Planes de Gestión Ambiental y Social (PGAS) y análisis ambientales, tal y como se definen en esta Política y como aparecen detallados en los Lineamientos de Implementación. La agencia ejecutora o el patrocinador deberán someter todos los productos de EA a revisión del Banco. La aprobación de la operación por parte del Banco considerará la calidad del proceso y la documentación de EA.

B.6. Consultas

Como parte del proceso de evaluación ambiental, las operaciones clasificadas bajo las Categorías “A” y “B” requerirán consultas con las partes afectadas y se considerarán sus puntos de vista. También se podrá llevar a cabo consultas con otras partes interesadas para permitir un rango más amplio de experiencias y perspectivas.

B.7. Supervisión y cumplimiento

El Banco supervisará el acatamiento de todos los requisitos de salvaguardia estipulados en el acuerdo de préstamo y en los reglamentos de crédito u operacionales del proyecto por parte de la agencia ejecutora/patrocinador.

B.9. Hábitats naturales y sitios culturales

El Banco no apoyará operaciones y actividades que en su opinión conviertan o degraden significativamente hábitats naturales críticos o que dañen sitios de importancia cultural crítica.

Política Operativa Sobre Pueblos Indígenas (OP-710)

Esta política tiene como objetivo potenciar la contribución del Banco al desarrollo de los pueblos indígenas mediante el apoyo a los gobiernos nacionales y a los pueblos indígenas en el logro de dos objetivos: (i) Apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades de gestión; y (ii) Salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos potenciales y de la exclusión en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco.

En relación al objetivo de salvaguardia, la Política establece que el BID desarrollará sus operaciones de manera de evitar o mitigar los impactos adversos directos e indirectos sobre los pueblos indígenas, sus derechos o su patrimonio, individuales o colectivos. Con este fin, en forma proporcional a la naturaleza e intensidad de los impactos potenciales adversos de cada proyecto, el Banco aplicará las siguientes salvaguardias específicas:

- a) El Banco requerirá y verificará que el proponente del proyecto realice evaluaciones para determinar la gravedad de los impactos negativos potenciales sobre la seguridad física y alimentaria, tierras, territorios, recursos, sociedad, derechos, economía tradicional, forma de vida e identidad o integridad cultural de los pueblos indígenas, identificando a los afectados indígenas y sus legítimos representantes y procesos internos de toma de decisión. Estas evaluaciones incluirán consultas preliminares con los pueblos o grupos indígenas potencialmente afectados.
- b) En los casos en que se identifiquen impactos adversos potenciales, el Banco requerirá y verificará que el proponente del proyecto incluya el diseño y la implementación de las medidas necesarias para minimizarlos o evitarlos, inclusive procesos de consulta socioculturalmente apropiados y negociación de buena fe consistentes con los mecanismos legítimos de toma de decisión de los pueblos o grupos indígenas afectados, medidas de mitigación, monitoreo y compensación justa.
- c) En el caso de impactos potenciales adversos particularmente significativos, que impliquen un grado de alto riesgo para la integridad física, territorial o cultural de los pueblos o grupos indígenas involucrados, el Banco requerirá y verificará, además, que el proponente demuestre haber obtenido, mediante procesos de negociación de buena fe, los acuerdos sobre la operación y las medidas de manejo de los impactos adversos para respaldar, a juicio del Banco, la viabilidad sociocultural de la operación. Demostrar la

viabilidad sociocultural del proyecto implica: (i) antecedentes verificables que demuestren la implementación de un proceso de negociación de buena fe; (ii) evidencia del cumplimiento de las normas de derecho aplicables, incluyendo la normativa nacional, normas constitucionales y los Artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT; (iii) evidencia de un flujo neto de beneficios a las comunidades indígenas afectadas; y (iv) amplio apoyo por parte de los indígenas afectados.

Se establece igualmente que las operaciones financiadas por el BID que afecten directa o indirectamente el estatus legal, la posesión o la gestión de los territorios, las tierras o los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas incluirán salvaguardias específicas, consistentes con las normas de derecho aplicables incluyendo el marco normativo sobre protección de tierras y ecosistemas.

La política define una serie de ejes estratégicos y prioridades para la acción del Banco, siendo uno de ellos “Promover los derechos, la normatividad y seguridad jurídica”. Con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de los pueblos indígenas y de sus tierras y territorios, se proponen una serie de medidas, incluyendo la siguiente:

En los proyectos de catastro y administración de tierras, el BID promoverá la regularización de los territorios indígenas, el reconocimiento de las formas consuetudinarias de tenencia y manejo de la tierra y el concepto de uso cultural de la tierra.... El Banco buscará formas viables de apoyo a los gobiernos nacionales en la implementación de procesos de saneamiento de tierras indígenas invadidas y de protección de dichas tierras ante el riesgo de nuevas invasiones, incluyendo programas de regularización, catastros internos basados en el derecho consuetudinario de la tenencia de la tierra, mecanismos de resolución de conflictos y sistemas efectivos de monitoreo, entre otros.

Política Operativa Sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-761)

Esta política establece que el Banco reconocerá, en todas sus operaciones en cualquier contexto cultural o étnico, el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, así como los derechos específicos de las mujeres sancionados en la legislación nacional y en los acuerdos internacionales aplicables.

La política identifica dos líneas de acción: (i) la acción proactiva, que promueve activamente la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer a través de todas las intervenciones de desarrollo del Banco; y (ii) la acción preventiva, que integra salvaguardias a fin de prevenir, evitar o mitigar los impactos adversos y los riesgos de exclusión por razones de género, incluyendo, entre otros, el riesgo de desconocer el derecho de las mujeres a la herencia y la propiedad de la tierra, la vivienda y otros recursos naturales.

La Política recoge el derecho a la consulta y participación equitativa y efectiva de las mujeres y los hombres en todas las operaciones financiadas por el BID y señala que se buscará la inclusión de las mujeres y los hombres afectados de una manera sensible a los temas de género y socioculturalmente apropiada.

Política de Acceso a la Información (OP-102)

Esta política, que se aplica a toda la información generada por el BID y a cierta información en su poder, con sujeción a una lista de excepciones, se basa en los siguientes principios: (i) máximo acceso a la información que el BID produce u obra en su poder y no figura en la lista de excepciones; (ii) excepciones claras y delimitadas basadas en la posibilidad, clara y delimitada, de que la divulgación de información sea más perjudicial que benéfica para los intereses, entidades o partes afectados, o que el Banco esté legalmente obligado a abstenerse de divulgar la información; (iii) acceso sencillo y amplio a la información a través de medios prácticos que incluirán procedimientos y plazos claros y eficientes; y (iv) explicaciones de las decisiones y derecho a revisión, que se aplica cuando los solicitantes consideren que se ha violado la política al negarles el acceso a información buscada.

De forma específica, entre los documentos de carácter ambiental y social que, de conformidad con esta Política deben ser puestos a disposición del público “en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas”, se pueden citar: (i) Estrategia Ambiental y Social (ESS, por sus siglas en inglés); (ii) EIA, EAE y/o AA, según sea el caso; y (iii) Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS o ESMR, por sus siglas en inglés), que resume lo más relevante de las evaluaciones ambientales y del Plan de Manejo y Gestión Ambiental de los proyectos.

ANEXO 2. REPORTE GESTIÓN CONSULTA PREVIA

Texto íntegro del informe elaborado por el DNP con fecha 7 de junio de 2017.

El pasado 19 de mayo la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior instaló la consulta previa del proyecto de ley por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito y el decreto que reglamenta el proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de grupos étnicos, ante las Autoridades Indígenas de las cinco organizaciones con asiento en la MPC. Este proceso de consulta se aborda mediante el procedimiento especial Fast Track, acordado previamente con la Mesa Permanente de Autoridades Indígenas. En la instalación se presentaron los decretos ley, proyectos ley y decretos que deben ser consultados con los pueblos indígenas por parte de las diferentes entidades del gobierno nacional. De igual manera las organizaciones representadas en la mesa permanente presentaron un documento que incluye las disposiciones para regular la implementación del capítulo étnico acordado en el punto 6.2 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en relación con los pueblos indígenas.

El Subdirector General de Planeación presenta ante las organizaciones que hacen parte de la Mesa Permanente y las instituciones invitadas a la Consulta, el proyecto de ley de catastro y los objetivos, alcances y resultados esperados del CM.

La metodología de trabajo del proceso de consulta consistió en la conformación de mesas técnicas de discusión de los documentos presentados, en las que se recogerían las propuestas del gobierno y las de los pueblos indígenas, buscando consenso y definiendo los puntos de disenso, que posteriormente se presentarían ante la mesa permanente en pleno para el análisis y discusión.

El primer punto de desacuerdo fue respecto al proyecto de ley, en el que las comunidades indígenas plantearon que en vez de tener un decreto que reglamentara el tema étnico en el proyecto de ley, se construyera un capítulo étnico en el proyecto de ley, que recogiera los postulados que las comunidades habían incluido en el documento del capítulo étnico presentado al Gobierno.

Después de varias discusiones al respecto se aceptó la construcción del capítulo étnico dentro del proyecto de ley. Y se partió de algunos puntos que estaban en el decreto presentado y en el documento de las organizaciones indígenas.

Primero se definieron principios del catastro multipropósito en tierras de grupos étnicos: a) Enfoque diferencial étnico, b) Respeto por el derecho mayor, derecho propio, ley de origen o ley natural c) Objeción cultural d) Principio de progresividad y no regresividad de los derechos e) Dignidad f) Autonomía g) Identidad territorial ancestral y/o tradicional h) No discriminación i) Carácter de derechos sobre tierras de comunidades étnicas j) Acción sin daño.

Posteriormente se presentaron capítulos para discusión e inclusión en el articulado, relacionados con varios temas referentes a: Objetivo del catastro multipropósito en los pueblos y comunidades étnicas; Información sobre donde se desarrollará el proceso; Garantía de participación en el proceso de gestión catastral multipropósito; Criterios generales de la guía metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito; Coordinación del proceso de gestión catastral multipropósito con los pueblos y comunidades indígenas no contactados, en

contacto inicial o en aislamiento voluntario; Especificidades de la gestión catastral en las tierras de pueblos y comunidades étnicas; módulo de información indígena; uso y acceso del módulo de información y un parágrafo en el que se definen criterios para priorización de municipios para el desarrollo de catastro multipropósito.

Los puntos de disenso parcial que se presentaron en la mesa de concertación y que fueron discutidos por las organizaciones y el gobierno se centraron en criterios generales de la guía metodológica. En este punto la discusión que presentó el equipo indígena se planteó sobre la necesidad de la articulación con los territorios y que se coordinara y articulara con las organizaciones nacionales, regionales y las autoridades propias de las comunidades. El DNP planteo que la coordinación y articulación se realizara con las organizaciones regionales, locales y autoridades propias.

El otro punto de disenso fue el capítulo sobre especificidades de la gestión, específicamente en el literal a) en el que se incluye nuevamente la participación efectiva de las organizaciones nacionales en el proceso de gestión catastral.

Finalmente, después de varias discusiones se acordó incluir a las organizaciones nacionales pero dirigido más hacia las formas y alcance de la coordinación en la construcción de los criterios generales de la guía. En el capítulo relacionado con las especificidades de la gestión catastral en tierras de los pueblos y comunidades indígenas la participación se centró hacia las organizaciones regionales, locales y autoridades propias.

Por último, es pertinente aclarar que el Componente étnico del proyecto de ley se centró principalmente a lo discutido y concertado en el marco de la Mesa Permanente y los acuerdos de la consulta previa realizada con el pueblo Rrom. Allí se precisaron puntos relacionados con el acceso a la información y la necesidad de convocar a las autoridades en las socializaciones que se realicen en los municipios en los que tienen presencia y la necesidad de su inclusión en la variable étnica.

Con las comunidades raizales, palenqueras la Dirección de Asuntos Para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, se reunió el pasado 19 de febrero de 2017 e informó a delegados y delegadas del Espacio Nacional de Consulta Previa de la necesidad de acordar los criterios y la dinámica para realizar la consulta previa. Luego de abordar y agotar la discusión en esta sesión, sin llegar a acuerdos, se les comunicó que el Espacio Nacional para el desarrollo de la consulta de todos los Proyectos de Ley, en la implementación del Acuerdo Final de paz. Y que siendo respetuosos de la autonomía y del derecho fundamental a la consulta previa, se enviaría a cada consejo comunitario del país los proyectos de “Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito” y proyecto de Resolución por “Por la cual se dictan reglas para el proceso de gestión catastral multipropósito en tierras de los grupos étnicos”. Esta información fue enviada a cada uno de los 233 consejos comunitarios de todo el país, para que enviaran sus propuestas y lineamientos y poder incluirlos en la discusión con los otros grupos étnicos.

ANEXO 3. PLAN DE RELACIÓN CON LOS GRUPOS ÉTNICOS

Extraído del documento “Diseño y formulación del Plan para Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos identificados en el territorio nacional: comunidades afro con territorios colectivos y comunidades indígenas en resguardos” elaborado por el Banco Mundial³⁹

Programa 1. Protocolo de relacionamiento

El buen relacionamiento con los grupos étnicos permite entender las diferencias culturales, actuar bajo un enfoque diferencial, ser incluyente, reconocer y respetar las formas de expresión cultural propias de los grupos étnicos, resolver posibles conflictos que se presenten y lograr implementar el catastro multipropósito en los tiempos planeados. La aplicación del Protocolo es responsabilidad de los equipos técnicos que interactuarán con los grupos étnicos.

Objetivo

Conocer las pautas mínimas a seguir para implementar el Catastro Multipropósito en los territorios de los grupos étnicos

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
1.1.Construcción de discursos técnicos sobre los alcances del Catastro Multipropósito para los grupos étnicos	Mediante un discurso claro, que garantice la comprensión en lengua materna, los equipos técnicos deberán explicar a los grupos étnicos los impactos positivos que tendrá la implementación del Catastro Multipropósito en sus respectivos territorios. i.e. información de base para la planeación propia de territorios étnicos.
1.2.Diseño de piezas comunicativas clave donde se pueda explicar en qué consiste el Catastro Multipropósito	Las comunidades étnicas por su proceso de aprendizaje basado en la oralidad, indagarán a los equipos técnicos en cualquier momento y lugar, sobre aspectos propios del trabajo de Catastro Multipropósito, en este sentido, las piezas comunicativas podrán apoyar las respuestas oportunas, de tal manera que se genere un ambiente confianza y seguridad conceptual en el manejo del tema
1.3.Elaboración de análisis de contexto territorial, previo al ingreso a territorio y para la concertación con las autoridades	Esta actividad permitirá que los equipos técnicos identifiquen los actores presentes en el territorio,
1.4.Concertación con las autoridades legítimamente constituidas que representen a las comunidades étnicas	Las autoridades registradas en el Ministerio del Interior/Alcaldías de las comunidades étnicas son sus representantes legítimos, por lo tanto, es necesario coordinar previamente las actividades a realizar con

³⁹ [Link](#)

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
	las mismas y atender a sus necesidades y sugerencias, dentro del alcance de la implementación del Catastro Multipropósito.
1.5. Ingreso al territorio cuenta con acompañamiento de miembros de las comunidades étnicas, según acuerdos hechos con sus autoridades.	Con esta actividad se garantiza que la comunidad étnica esté presente en todo momento durante el trabajo a realizar, que participe en las actividades y que oriente a los equipos técnicos estando en el territorio.
1.6. Garantía que, en los equipos de trabajo responsables de la implementación del catastro, haya participación de profesionales mujeres	Con la participación de mujeres en los equipos técnicos se favorece que en los eventos y espacios de relacionamiento con los grupos étnicos se puedan generar espacios de diálogo desde la perspectiva femenina, lo cual se logra si los equipos técnicos son mixtos en su composición.
1.7. Concertación y comunicación permanente con las autoridades de las comunidades étnicas de los recorridos que se realizarán dentro del territorio	Con esta actividad se reconoce en la práctica a la autoridad del grupo étnico y se puedan superar dificultades que se presenten en la ejecución del Catastro Multipropósito.
1.8. Socialización del proyecto antes de iniciar las labores de implementación del catastro y recolección de información	Al socializar el proyecto previamente, se garantiza que se conozca el equipo técnico, se conozca por parte de la comunidad del alcance del trabajo a realizar, y cuál será la participación que tendrá en el mismo.
1.9. Garantía del cumplimiento de acuerdos y compromisos por el equipo técnico	Las comunidades étnicas asumen que si alguna persona y en especial si es externa se compromete a realizar una actividad específica, o genera alguna expectativa de compromiso, dan por hecho cierto que esta se va a cumplir, por lo cual es necesario que todo compromiso que se haga se deje claro y consignado en acta y se cumpla. Para evitar que se generen falsas expectativas o se incumplan acuerdos, disminuyendo la credibilidad en el equipo técnico y en el objetivo del Catastro Multipropósito, De igual manera, el equipo técnico debe evitar comprometerse en acciones que vayan más allá del alcance de sus competencias.

Programa 2. Capacitación a funcionarios y contratistas

La capacitación a los profesionales tanto de la Unidad Ejecutora como de las empresas contratistas responsables del relacionamiento con los grupos étnicos, pretende que los participantes hagan consciencia de las diferencias culturales, de sus organizaciones, del manejo de los tiempos de los grupos étnicos y, en general, de la necesidad de concertar e informar a las comunidades y autoridades durante todo el proceso de gestión catastral.

La capacitación se debe realizar antes de iniciar el trabajo en campo, involucrando a todos los funcionarios responsables del relacionamiento con los grupos étnicos. Se deben dejar evidencias de su realización: registro de asistencia y ayuda memoria de los resultados de cada una de las capacitaciones, indicando: lugar y fecha de la capacitación, número de participantes, temas de la capacitación, nombre y profesión del capacitador, duración de la capacitación. Siempre que sea posible hacer un registro gráfico, visual y/o audiovisual.

Objetivo

- Proveer información y elevar la conciencia sobre la realidad y la diversidad étnica colombiana a los profesionales de la Unidad Ejecutora y de las empresas contratistas.
- Mejorar habilidades de relacionamiento de los profesionales o empresas contratistas en lo que respecta a los grupos étnicos
- Incidir para que los responsables del relacionamiento con los grupos étnicos tengan un lenguaje incluyente, con perspectiva de género, bajo un enfoque diferencial y de acción sin daño

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
2.1 Información respecto al contexto de la diversidad étnica de Colombia. Los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrodescendientes, Raizales y Palenqueras y el pueblo Rrom, sus procesos de organización y niveles de representación	a) El equipo técnico responsable de la implementación del catastro Multipropósito, debe contar con conocimientos respecto a la diversidad étnica de Colombia, es fundamental para un buen relacionamiento y trabajo en campo. b) El equipo técnico debe documentarse y conocer los procesos organizativos que tienen los grupos étnicos y sus diferentes niveles de representación desde local hasta nacional, esto permite que se identifique con que niveles de organización se deben relacionar.
2.2 Información de la normativa existente de protección de derechos de los grupos étnicos en Colombia	En Colombia se han ratificado diferentes tratados internacionales, Convenios, Declaraciones que reconocen los derechos de los grupos étnicos, es necesario que el equipo técnico conozca dicha normatividad para que la apliquen en el ejercicio del trabajo

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
2.3 Información a los profesionales de conceptos como libre determinación y gobierno propio, territorio, resguardo, territorios colectivos, identidad y cultura.	Los Grupos étnicos en Colombia en sus diferentes procesos de organización y reivindicación de derechos, en especial el derecho a la diversidad cultural, para lo cual hoy se habla de resguardos indígenas, territorios colectivos, identidad, y cultura diferente. Estos conceptos y otros que fortalezcan una visión de lo que significa tener territorios colectivos son fundamentales en los equipos técnicos.
2.4 Socialización de lineamientos de los mínimos de información que cada equipo de trabajo debe tener en cuenta al momento de abordar el Catastro Multipropósito con los grupos étnicos.	Es necesario que todos los grupos técnicos tengan la misma información respecto a lo que representan los grupos étnicos, sus diferencias y concepciones de mundo, para que se tengan elementos comunes para todos los equipos técnicos
2.5 Documentación de los aspectos puntuales a tener en cuenta al momento de abordar a los grupos étnicos.	Realizar una caracterización previa de las comunidades étnicas en territorios colectivos: ubicación geográfica y catastral, rutas de acceso; datos estadísticos, infraestructura y equipamientos, etc.
2.6 Socialización de información respecto al carácter de las autoridades de los grupos étnicos:	La Constitución Política reconoce que” las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”. Por su parte, el cabildo indígena es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad. Esto permitirá que los equipos técnicos sean conscientes de la necesidad, importancia y pertinencia de coordinar actividades con un cabildo indígena o con un Consejo Comunitario,
2.7 Explicación respecto a la existencia de leyes propias de los grupos étnicos que se deben cumplir	Cada grupo étnico tiene leyes internas propias que regulan el comportamiento tanto de sus integrantes como de quienes realizan actividades dentro de dichos territorios. Conocer dichas leyes o reglamentos internos permitirá que los equipos técnicos no infrinjan dichas normas por desconocimiento.

Programa 3. Socialización Previa

La socialización como programa transversal en la implementación del Catastro Multipropósito con los grupos étnicos no debe pensarse solamente como la realización de eventos puntuales sino como una actividad de carácter permanente. En los grupos étnicos el conocimiento se adquiere a través de la oralidad, por lo tanto, no debe darse por hecho que con una reunión la información ya fue asimilada por esta población. Es necesario que el equipo responsable de la implementación del Catastro Multipropósito en los territorios de los grupos étnicos esté en capacidad de socializar e informar el proyecto en su estado de avance en cualquier momento, pues los grupos étnicos pueden preguntar sobre el tema en diferentes espacios.

Este Programa debe ejecutarse independiente de las socializaciones que el equipo de Catastro realice con entidades locales o regionales, organizaciones locales o regionales

Objetivo

- Fortalecer y documentar al grupo étnico sobre los alcances de la implementación del Catastro Multipropósito, los impactos que puede generar, el cronograma y la metodología de trabajo que se implementará.
- Brindar información sobre las personas responsables del trabajo a realizar.

Actividades preparatorias

- Realizar un análisis de contexto étnico donde se identifique los niveles de vulnerabilidad de las comunidades, su comprensión del castellano, la necesidad de utilizar intérpretes
- Identificar y acordar con las comunidades y sus autoridades el lugar más adecuado para hacer la socialización
- Adecuar las piezas comunicativas acorde con el grupo étnico a quien se le socializa
- Identificar las mejores ayudas pedagógicas a utilizar durante las socializaciones
- Garantizar la presencia de las autoridades legítimamente representativas de las comunidades étnicas
- Garantizar la alimentación, transporte y, si es necesario, alojamiento para los participantes
- Ambientar la reunión mediante llamadas telefónicas, cuñas radiales o los medios que los grupos étnicos tengan para comunicarse
- Preparar la documentación a entregar en un lenguaje fácil de entender por el grupo étnico
- Realizar la traducción de los materiales a entregar en la lengua materna de la comunidad
- Garantizar la presencia de mujeres durante la jornada de socialización

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
3.1 Comprensión por parte de las comunidades de los contenidos propios del Catastro Multipropósito en lenguas propias étnicas, - a través del traductor/intérprete-.	Siempre que se realicen reuniones con los grupos étnicos que no tengan un conocimiento del castellano suficiente para que sea esta la lengua utilizada, se identificará, de preferencia en coordinación con las autoridades indígenas, cuenten con lengua materna, un traductor/intérprete, y se garantizará su presencia en los espacios de diálogo.
3.2 Construcción conjunta con la comunidad de una ruta de trabajo donde se identifiquen las actividades y tiempos en que se adelantarán estas en los territorios colectivos.	En las reuniones de socialización con las comunidades étnicas, indicar los tiempos y actividades que se realizarán, los procedimientos a seguir para levantar la ficha catastral, definir claramente el rol de la comunidad y del equipo técnico durante la implementación del barrido catastral
3.3 Construcción con la comunidad un cronograma de reuniones tentativas para explicar los avances del trabajo y la reunión del cierre del proyecto con el grupo étnico	Las reuniones con las comunidades étnicas permitirán conocer los avances del trabajo, solucionar dificultades y avanzar en las actividades
3.4 Socialización en lengua materna el mecanismo de quejas y reclamos y verificar que la comunidad comprendió su existencia y cómo acceder al mismo	Con la socialización del mecanismo de quejas y reclamos la comunidad podrá conocer de primera mano cual es el procedimiento que desde el Catastro Multipropósito se cuenta para realizar alguna Petición o un reclamo, cuanto se tardará la respuesta y quien será el responsable de brindar dicha respuesta.
3.5 Entrega de material a los participantes, cuando sea pertinente, donde se explique el proyecto, en la lengua materna del grupo étnico	Brindar información de lo que es el Catastro Multipropósito en lengua materna, permitirá que la comunidad pueda acceder a la información de manera oportuna y en su propia lengua, lo cual genera confianza y transparencia
3.6 Participación activa de mujeres durante la jornada de socialización	La participación de mujeres tanto de las comunidades étnicas como en los equipos técnicos permitirá construir relaciones incluyentes puesto, que hay comunidades étnicas que no permiten que las mujeres dialoguen con hombres que no sean de su grupo étnico; es por ello que, si en el equipo técnico hay mujeres, permitirá superar esta barrera social

Programa 4. Información y comunicación.

La información y comunicación son fundamentales en la implementación del Catastro Multipropósito con los grupos étnicos. Es por ello que se debe tener en cuenta la oralidad de las comunidades étnicas al momento del diseño de las piezas comunicativas a utilizar.

Objetivo

Garantizar que la información y comunicación con los grupos étnicos respondan a las características de dichas poblaciones, lo que implica que los mensajes sean culturalmente adecuados, que respeten y reconozcan la diversidad étnica y cultural de estas poblaciones y que se tengan en cuenta el entorno socio ambiental donde viven los grupos étnicos

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
4.1 Garantía para que todas las piezas comunicativas estén en la lengua materna del grupo étnico, en caso de ser necesario	Permitirá mantener una comunicación fluida y permanente con los grupos étnicos
4. 2 Garantía que los mensajes no solo se plasmen por escrito sino que también se utilicen medios orales para su difusión.	En los grupos étnicos por naturaleza la comunicación que realizan es oral, en su mayoría no recurren a la escritura para comunicarse. Es por ello necesario que los mensajes a transmitir no solo se centren en la escritura, sino que la oralidad debe ser el eje de la comunicación con los grupos étnicos
4.3 Sistema de Quejas y Reclamos activo	El Sistema de Quejas y Reclamos debe ser una herramienta que los grupos étnicos identifique cómo suyo, por lo cual se debe mantener activo y en funcionamiento durante todo el tiempo del Catastro Multipropósito en los territorios étnicos
4.4 Definición de espacios donde las comunidades étnicas puedan dirigirse a resolver inquietudes.	Los espacios físicos que se utilicen para brindar información sobre el Catastro Multipropósito, deben ser fácilmente identificables y accesibles por las comunidades étnicas, y las mismas deben estar acondicionadas para que los visitantes de los grupos étnicos se sientan cómodos, hay que tener en cuenta que muchas de las comunidades étnicas viven alejadas de las zonas urbanas
4.5 Construcción de materiales pedagógicos que permitan a las comunidades participar	Dentro de los materiales pedagógicos a utilizar, se recomienda diseñar algunos que permitan la retroalimentación por parte de los grupos étnicos, pensar en materiales donde las comunidades étnicas puedan manifestar sus opiniones o plasmar sus pensamientos.

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
4.6 Capacitación al personal que atiende a las comunidades étnicas.	Muchas comunidades étnicas manejan protocolos de reuniones, o de respeto para con las autoridades propias, es por ello necesario que las personas que vayan a atender a miembros de las comunidades étnicas, conozcan de estas situaciones específicas para que brinden la atención indicada
4.7 Disposición de información en página web, correo electrónico, boletines, cartillas, entre otros donde se explique en castellano, y en la lengua propia, de ser necesario, sobre el proyecto del Catastro Multipropósito	Difundir información del alcance del catastro Multipropósito por los medios de comunicación adecuados, facilitará su implementación en todos los aspectos y ofrecer soluciones a interrogantes que surjan.
4.8 Emisión de mensajes claros y con información precisa a las comunidades.	Los mensajes que se manejen deben ser claros, directos y que eviten interpretaciones diferentes al mensaje mismo, de lo contrario, las comunidades étnicas pueden interpretar otros alcances y la obtención de resultados diferentes al propósito mismo de Catastro
4.9 Uso de criterios para el manejo de la información y la comunicación en la implementación del Catastro Multipropósito en territorios de grupos étnicos:	Con la implementación de los criterios listados se logrará que la comunicación e información del Catastro Multipropósito llegue a los grupos étnicos sin ninguna barrera de tiempo, de calidad y en la lengua propia de los grupos étnicos
	Criterios de la información. a. Información Oportuna: La información necesaria para garantizar un verdadero proceso de participación, debe estar disponible para los grupos étnicos con la debida anticipación para lograr su difusión, comprensión y discusión) y en los sitios donde se necesita. Dicha información debe estar tanto en castellano, y en la lengua propia, de ser necesario. Considerar la inexistencia en muchos casos de energía eléctrica, o de acceso a redes, por lo que la información debe ser consignada en medios idóneos, de acuerdo con las condiciones existentes de cada comunidad
	b. Información de Calidad: En su contenido, la información debe ser rigurosa y veraz. En su forma, debe ser clara y comprensible para quien la requiere, sin que por ello pierda ni profundidad ni rigor conceptual. En este sentido, se deben tener claros los beneficios que para las comunidades étnicas trae el catastro multipropósito

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
	c. Información Accesible: Quienes requieren la información deben tener posibilidad de acceder a ella y hacer efectiva dicha posibilidad. La información debe estar disponible y accesible a la población, No hay que olvidar que los grupos étnicos son de tradición oral y van a priorizar información que este en dicho medio.
	d. Retro-alimentación: La comunicación, como proceso interactivo y de doble vía, debe facilitar que el usuario sea a su vez generador de nueva información que realimente el proceso a través de los diálogos en doble vía: desde la parte institucional como responsable del levantamiento de la información y desde las comunidades Para ello es necesario dejar claramente contruidos los canales por los cuales las comunidades pueden hacer dicha retroalimentación
	e. Culturalmente adecuada. Lo cual implica que la información que se entregue a las comunidades étnicas deben expresar mensajes familiares o coloquiales a los grupos étnicos, Es necesario la traducción de los mensajes tanto escritos como orales en las lenguas de las comunidades étnicas cuando se requiera,

Programa 5. Participación comunitaria

La participación comunitaria en los territorios de los grupos étnicos se considera piedra angular para lograr los objetivos planteados, lo que a su vez, necesariamente trae consigo el empoderamiento de los grupos de personas para la toma de decisiones. En este sentido, la participación implica el involucramiento de las comunidades en el trabajo de la implementación del Catastro en sus territorios.

Se debe considerar la capacitación para algunos integrantes de las comunidades en el manejo de las herramientas propias de recolección de información e involucrarlos en los equipos de trabajo de las empresas contratistas o de la Unidad ejecutora para la implementación del Catastro en los territorios étnicos.

Objetivo

Garantizar la participación activa de las comunidades étnicas y de sus instituciones representativas en la implementación del Catastro Multipropósito en los territorios de los grupos étnicos

Actividades

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
5.1 Identificación de las instancias de participación comunitaria que tienen los grupos étnicos en el territorio:	Todos los grupos étnicos y sus comunidades tienen un nivel de organización: Cabildo, o Consejo Comunitario; las asociaciones de cabildos o de Consejos comunitarios (mayores o menores); las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, en el nivel Regional las organizaciones regionales y en el nivel nacional las organizaciones de pueblos indígenas y de comunidades afros, entre otros. de Otra parte, dentro de las comunidades étnicas se reconocen autoridades tradicionales Es por ello necesario identificar con cual nivel se debe relacionar el equipo técnico del Catastro
5.2 Análisis de actores de los grupos étnicos.	Realizar un análisis de actores donde se identifiquen los actores clave que pueden incidir significativamente en la ejecución del proyecto (positiva o negativamente). Estos actores pueden tener la cualidad de ser internos o externos y es fundamental para lograr los objetivos, determinar claramente quienes son y qué rol juegan respecto a la comunidad.
5.3 Coordinación de las actividades con la autoridad representante de las comunidades	Toda actividad que se planee realizar en territorio de los grupos étnicos es necesario que se coordine de manera anticipada y clara con la autoridad de la comunidad

ACTIVIDADES	CONTENIDOS
5.4 Garantía para que la persona que haga las veces de interprete sea definida por las mismas autoridades étnicas	Esto garantiza por un lado que hay un aval de la comunidad respecto a la persona, y respecto a la calidad de la traducción, redundando en el logro de los objetivos del Catastro Multipropósito.
5.5 Definir junto con las comunidades étnicas la o las personas que acompañarán los recorridos por los territorios étnicos	Todo recorrido que se realice por los territorios de los grupos étnicos debe estar acompañado por la autoridad de la comunidad o por quien delegue.
5.6 Identificación y respeto por los mecanismos e instancias propias de toma de decisión de los grupos étnicos y acatar sus decisiones	Los grupos étnicos tienen sus propios mecanismos e instancias propios de toma de decisiones las cuales deben ser identificadas y respetadas, así como lo deben ser las decisiones y acuerdos frente a los momentos oportunos para realizar las actividades contempladas. Ejemplo: algunas comunidades no realizan actividades si están en rituales, realizando pagos, o en preparación o cosecha de alimentos.
5.7 Identificación junto con las comunidades de los territorios de los grupos étnicos las situaciones que generan conflicto, tensiones o preocupaciones con vecinos de los territorios.	Los posibles conflictos que puedan existir o aparecer sobre la información catastral de los territorios étnicos, deben identificarse y documentarse en el alcance propio del levantamiento de la información catastral a que se tenga acceso y que las comunidades den a conocer a través de documentación que así lo refleje. Dicha información quedará registrada en el componente material del Catastro y no será objeto de calificación ni de regularización por parte del operador catastral.
5.8 Capacitación a integrantes de las comunidades étnicas	Como parte de la identificación de los mecanismos de coordinación de las actividades se establecerá el alcance de las capacitaciones que se den a integrantes de las comunidades, respetando el alcance de la operación de levantamiento de información catastral.
5. 9 Aseguramiento previo para que las reuniones, sitios y mensajes a entregar no pongan en riesgo la vida de los grupos étnicos y evitar generar acción con daño	usando se programen las reuniones se coordinará con las comunidades los sitios y condiciones más convenientes para garantizar condiciones óptimas para su desarrollo.

Perfil del equipo de trabajo étnico

A continuación, se presenta el perfil del equipo de trabajo mínimo responsable del relacionamiento e implementación del Catastro Multipropósito con los grupos étnicos.

Profesional social. Antropólogo de formación con 2 años de experiencia general y mínimo 1 año de experiencia específica certificada, de los cuales por lo menos un año de trabajo con comunidades étnicas, derechos Humanos y/o trabajo con población vulnerable o víctimas del conflicto armado interno, y conocimientos en metodologías de trabajo comunitario debidamente acreditadas

Profesional en derecho. Demostrar experiencia profesional general mínima de 2 años y una experiencia específica relacionada de Mínimo 1 año en temas relacionados con Derechos Humanos y/o trabajo con población vulnerable o víctimas del conflicto armado interno, y/o trabajo con grupos étnicos y/o conocimientos en metodologías de trabajo comunitario debidamente acreditadas

Profesional ambiental, Profesional en biología, ecología, ingeniería forestal o ingeniería ambiental, y/o carreras afines. Con experiencia general de mínimo 2 años después del grado de pregrado. El/la aspirante deberá demostrar una experiencia relacionada de Mínimo 1 año de experiencia específica en Derechos Humanos y/o trabajo con población vulnerable o víctimas del conflicto armado interno y/o en trabajo con grupos étnicos y/o conocimientos en metodologías de trabajo comunitario de recolección de información y/o en estudios de impacto ambiental y/o en trabajo de campo ambiental.

Profesional catastral. Profesional en Ingeniería Catastral y Geodesta o Ingeniería Topográfica o Geógrafo y carreras afines. El/la aspirante deberá demostrar una experiencia general mínima de 2 años. Experiencia específica: El/la aspirante deberá demostrar una experiencia profesional de 1 año, en manejo de sistemas de información geográfica y/o conocimiento en información catastral y/o registral y/o temas relacionados con la propiedad.

ANEXO 4. MECANISMO DE QUEJAS Y RECLAMOS

El contenido ha sido adaptado con ligeras modificaciones a partir del mecanismo de quejas y reclamos incluido en el documento “Diseño y formulación del Plan para Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos identificados en el territorio nacional: comunidades afro con territorios colectivos y comunidades indígenas en resguardos” elaborado por el Banco Mundial⁴⁰

El presente mecanismo de comunicación, quejas y reclamos permite a la Unidad Ejecutora del Programa una adecuada y oportuna gestión de las quejas, reclamaciones y conflictos que se puedan presentar durante la implementación de la operación. El mismo permite:

- la trazabilidad de las comunicaciones, reclamaciones y soluciones hechas.
- Identificación de desempeños inadecuados del personal de las empresas contratistas en la implementación del Catastro Multipropósito
- Estandarización de los tiempos de atención y respuesta a las comunicaciones, quejas y reclamos

Definiciones:

a. Comunicación:

Trasmisión de información mediante un código común al emisor y receptor.

Papel escrito que comunica algo oficialmente.

Trato correspondiente entre dos o más personas

Ejemplos de Comunicaciones

Solitudes verbales hechos en el desarrollo de una reunión.

Solicitudes vía email.

Solicitudes escritas y entregadas en campo.

Información entregada a terceros o a socios.

Comunicaciones entregadas y dadas a conocer por medio de los medios de comunicación.

b. Reclamación

Incidente concreto y el posible daño, impacto o insatisfacción como resultado de acciones de la empresa, incluidos sus contratistas, relacionadas con la operación en la implementación del catastro multipropósito, ya sean reales o percibidas por parte de la población.

Ejemplo de reclamos:

Trato discriminatorio a la población.

Relacionarse con comunidades étnicas sin tener en cuenta su diversidad cultural.

Reclamación por daño a propiedad cometidos por empleados de la unidad ejecutora o empresas contratistas

No pago oportuno de los compromisos adquiridos con los proveedores.

No cumplimientos de compromisos verbales asumidos en reuniones o asambleas

c. Niveles de Malestar

i. Pregunta/inquietud: Interrogativo que se emite con la intención de conocer algo u obtener alguna información.

ii. Preocupación: Es aquella intranquilidad o miedo que algo le despierta a una persona.

⁴⁰ [Link](#)

- iii. Queja/Reclamación: Resentimiento o disgusto que se tiene por la actuación o el comportamiento de alguien.
- iv. Denuncia/Litigio: Dar parte a alguna autoridad pública o privada de que está ocurriendo algo incorrecto, inmoral y/o ilegal.

d. Criterios del mecanismo

El mecanismo deberá ser fácil de entender y de usar para usuarios potenciales, sin miedos ni obstáculos relacionados con el idioma, el género, la pertenencia étnica, el nivel de alfabetización, el poder económico, la movilidad, la cultura, la tradición o la religión, el nivel de vulnerabilidad o el acceso a herramientas de la información.

- **Trasparencia:** El mecanismo debería mantener informados a quienes interpongan una solicitud, queja o reclamación sobre el avance de su solicitud. La información sobre el procedimiento y sus resultados, debería fluir tan abiertamente como sea posible para satisfacer los intereses del público, pero sin comprometer la privacidad o el bienestar de los reclamantes.
- **Legitimidad:** La legitimidad significa esencialmente la confianza que la población pueda generar respecto al mecanismo. La población debería confiar lo suficiente en el procedimiento como para usarlo y deberían tener la seguridad de que si presentan una queja, será tratada de forma justa y objetiva. La confianza está vinculada a menudo a factores como el grado de apropiación local en el diseño del mecanismo, el ámbito de los temas aceptados por el mecanismo, las medidas tomadas para prevenir conflictos de interés dentro del proceso de gestión de reclamaciones, el grado de independencia otorgada al mecanismo y la presencia de un proceso de supervisión creíble asociado al mismo.
- **Accesibilidad:** La población debe saber que el mecanismo existe. El procedimiento deberá ser fácil de entender y de usar para usuarios potenciales, sin miedos ni barreras relacionados con el idioma, el género, el nivel de alfabetización, el poder económico, la movilidad, la cultura, las tradiciones o la religión.
- **Compatible con Derechos:** Los procesos que ofrece el mecanismo deberían reflejar principios como la inclusión, participación, no discriminación, transparencia, responsabilidad, atención a los grupos vulnerables y resultados que estén en consonancia con estándares de derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como con la acción sin daño, de tal manera que el mecanismo no genera más daño del que pudiera sufrir y que generó una queja. El proceso y la solución de las reclamaciones deberían ser compatibles con los derechos de los grupos étnicos, no impactando por tanto en ningún derecho fundamental y protegiéndolos de cualquier tipo de represalia.
- **Basados en la participación y dialogo:** En estrecha relación con este principio está la necesidad de comunicación y dialogo con la población durante la implementación del mecanismo. En el caso de grupos étnicos, el mecanismo deberá fundamentarse en el diálogo con las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos durante el proceso de la resolución de las reclamaciones. Asimismo, deberá evitar la imposición de decisiones unilaterales de la unidad ejecutora o de las empresas contratistas.
- **Equitativo:** El mecanismo deberá garantizar que la población tenga acceso suficiente a la información, asesoramiento, conocimientos para participar en las discusiones y concertaciones con la unidad ejecutora del Catastro Multipropósito o las empresas contratistas en condiciones de igualdad para llegar a una solución.

- **Predecible:** La población deberá saber cómo funciona el proceso: qué pasos se siguen, el horizonte temporal para resolver las quejas o el tipo de resultados que se ofrecen.
- **Fuente de aprendizaje continuo:** Más allá de la búsqueda de una resolución a cada reclamación, el procedimiento debería estar estructurado de tal forma que ayude a la unidad ejecutora del Catastro Multipropósito y a las empresas contratistas a recoger e integrar posibles lecciones aprendidas para operar de un modo más eficiente, responsable en el contexto local y para evitar la repetición de reclamaciones.

Socialización del mecanismo

La Unidad ejecutora o las empresas contratistas socializarán el mecanismo antes de iniciar las actividades del Programa. Es recomendable que en las reuniones de socialización de la operación con la población, así como las autoridades, organizaciones y comunidades de los grupos étnicos, se socialice el mecanismo.

Se debe entregar copias en físico del procedimiento por el cual la población pueden realizar una reclamación o poner una queja o comunicación.

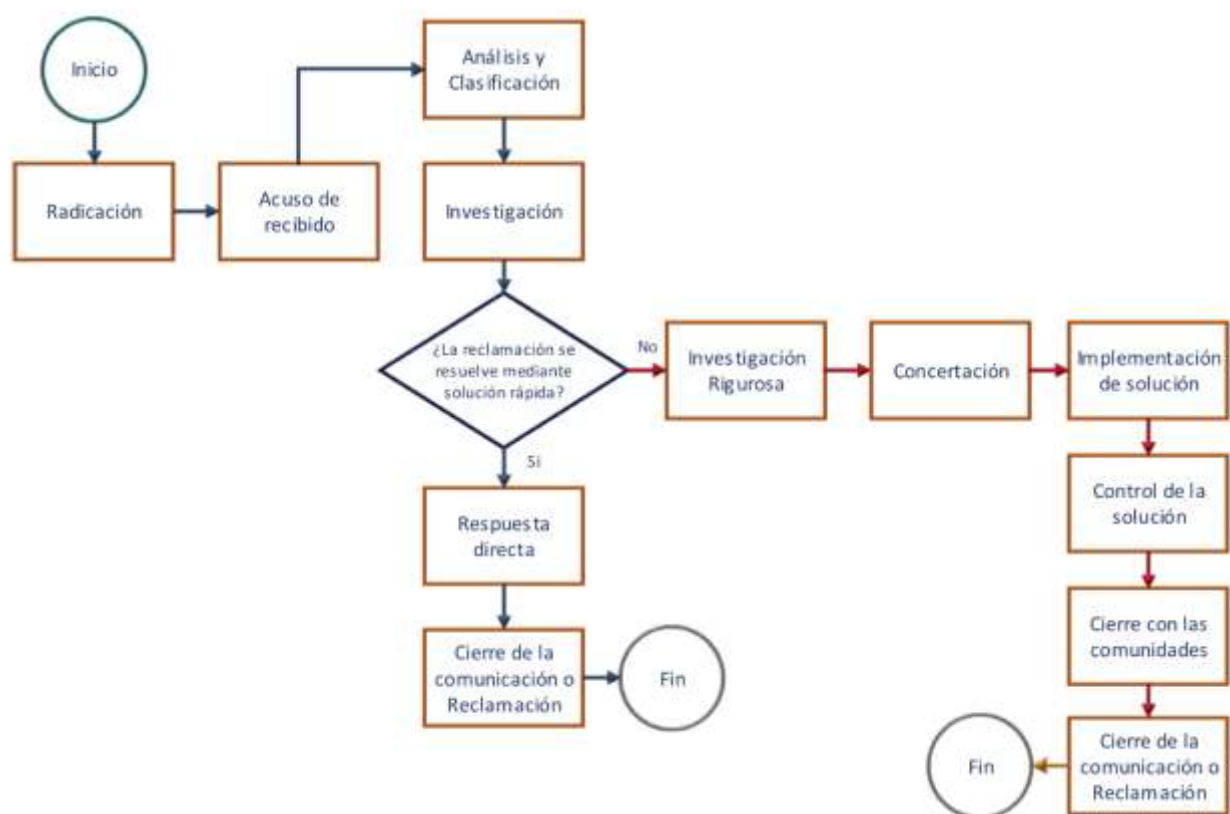
Si se trata de una comunidad étnica que habla y escribe la lengua materna, el mecanismo debe estar traducido a la lengua correspondiente.

Se debe garantizar que en la capacitación al personal de la Unidad ejecutora o de las empresas contratistas se socialice el presente mecanismo

Proceso General del Mecanismo

Los procesos generales para resolver y reparar a las reclamaciones de la población son los siguientes.

- Recibir
- Reconocer
- Investigar
- Responder



Características de cada proceso:

Radicación. El proceso comienza cuando la persona o personas proveen el comunicado o la reclamación a radicar, entrando al proceso un correo, formato de reclamación o comunicación. Este es radicado mediante este proceso. La Actividad del proceso es recibir la comunicación o reclamación y radicarla según los procesos de entrada y salida de comunicaciones. Si en algún caso la reclamación no está diligenciada en el “formato de registro de reclamaciones”, la persona encargada debe diligenciar el formato y adjuntarle el correo o comunicación de soporte. La unidad ejecutora o las empresas contratistas deben definir los responsables para realizar esta actividad.

Acuse de recibo. El responsable dentro la Unidad Ejecutora o en la empresa contratistas, será responsable de darle trámite a la queja o reclamación. Este proceso consiste en crear un correo o una carta formal, para informar a la parte interesada que se recibió su comunicación o reclamación para ser procesada debidamente. De este proceso sale un correo electrónico, documento o llamada para la parte responsable de dar la respuesta dentro de la Unidad Ejecutora o la empresa contratista.

Análisis y clasificación. El área responsable dentro de la Unidad ejecutora o de la empresa contratista, clasificará las comunicaciones o reclamaciones con sus respectivas tipologías y niveles de prioridad. Lo anterior se debe complementar con un pequeño análisis sobre el radicado de este documento.

Investigación. Al proceso de investigación entran los documentos de comunicación o reclamación analizados para proceder con el proceso. En este proceso se debe hacer una investigación general del suceso para saber si al documento de comunicación o reclamación se le puede dar una respuesta directa, o hay necesidad de re-direccionarla para una investigación más profunda. De este proceso sale la comunicación o reclamación investigada.

Si el documento se resuelve mediante solución rápida. Esta es la decisión que se debe tomar luego de la investigación. En este caso el proceso que documentamos a continuación es el más corto para dar respuesta si la reclamación es que se resuelve mediante una solución rápida

Conciliación o respuesta. A este proceso entra la comunicación o reclamación investigada desde el área de correspondiente en la Unidad ejecutora o empresa contratista, para desarrollar el proceso de conciliación o respuesta de la comunicación y reclamación. Este proceso consiste en darle respuesta a la comunicación por consecuencia de un nivel de complejidad bajo. El proceso consiste en una conciliación o respuesta a una reclamación que puede tener una solución rápida. Del proceso sale un acta de conciliación o un radicado que recibe y firma quien interpuso la reclamación o queja con las copias interna respectivas.

Cierre de la comunicación o reclamación. Al proceso de cierre de comunicación o reclamación entra el acta de conciliación o radicado para comenzar con el proceso, éste consiste en documentar físicamente el radicado o el acta con colaboración del gestor documental, guardando una copia digital. De este proceso sale la comunicación o reclamación documentada.

Si el documento NO se resuelve mediante solución rápida. El proceso documentado a continuación sería en caso que la comunicación o reclamación necesitara una respuesta mediante el proceso normal y completo. Recalcando que el proceso completo incluye una completa investigación y hace participe en el proceso al área interesada o más áreas dentro de la unidad ejecutora o empresas contratistas.

Análisis de costo y riesgo de las posibles soluciones y del tiempo de implementación. Los procesos de análisis les ingresa el documento con la reclamación previamente investigada, el área que debe hacer estos análisis es la responsable de la reclamación, los pasos que tienen que seguir para completar los procesos serían: analizar el costo asociado a la reparación de la parte interesada y la conciliación con la misma, analizar los riesgos asociados al impacto negativo que podría tener la causa sobre la persona o grupo y la unidad ejecutora, para así de esta forma hacer análisis para conocer todas las causas y poder encontrar la causa raíz para mitigar el riesgo oportunamente. Por último, hacer el análisis de tiempo de implementación para poder responderle a la parte reclamante de manera eficaz. De estos procesos sale la documentación del análisis de costo, riesgo y tiempo asociado a la reparación de la parte interesada. El receptor de estos análisis es la misma área responsable para el siguiente proceso.

Selección de solución. A este proceso ingresan los análisis de riesgo, costo y tiempo que se desarrollaron para lograr tomar la mejor decisión en este proceso. El proceso consiste en hacer una matriz de comparación para tomar la mejor decisión en cuanto a la selección de la solución. De este proceso sale una solución seleccionada la cual recibe el área responsable para darle el respectivo seguimiento.

Concertación. A este proceso entra la solución seleccionada del área responsable. El proceso consiste en concertar con la parte interesada si está de acuerdo con la solución que se seleccionó. De este proceso sale un acta de concertación que se hace como sustento de las dos partes.

Implementación de solución. A este proceso ingresa la solución seleccionada y el acta de concertación, estas vienen de las áreas responsable de la reclamación. El proceso consiste en implementar la solución elegida y concertada con las respectivas partes. De este proceso sale la solución implementada y la recibe la parte interesada o reclamante.

Cierre. A este proceso entra los documentos de implementación de la solución y control de la misma. El proceso consiste en socializar las actas realizadas en los otros procesos y también mencionar y socializar los mecanismos de control para que no se vuelvan a cometer las actividades o acciones que ocasionaron la reclamación. De este proceso sale un acta de cierre.

Cierre de la comunicación o reclamación. Consiste en documentar el proceso completo del mecanismo, tanto físico como digital.

Tiempos de respuesta del mecanismo:

El mecanismo de reclamación debe tener un plazo máximo de 15 días hábiles para el proceso corto y hasta 40 días hábiles para responder una reclamación mediante el proceso normal. Estos tiempos son los tiempos sugeridos en el presente mecanismo; sin embargo, si las circunstancias lo requieren, la Unidad Ejecutora puede acordar con la persona o grupo reclamante modificar estos plazos.