



Entidad originadora:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.
Fecha (dd/mm/aa):	05-12-2023
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Secciones 1 al 9 al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Subsecciones 1 al 7 a la Sección 5 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, y las Subsecciones 1 al 2 a la Sección 7 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística"

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1 Antecedentes normativos

La Constitución Política de 1991 consagra como pilar del Estado colombiano el derecho a la vida, así lo dispone el tenor literal de su artículo 11 el cual reza: *"El derecho a la vida es inviolable y no habrá pena de muerte"*. Derecho que para los pueblos indígenas se encuentra fundamentado en la Ley de Origen, donde la vida se predica y se protege de todo cuanto existe en las dimensiones espaciales del territorio.

Por su parte, el artículo 63 de la Carta Política señala que *"Los bienes de uso público, los parques nacionales naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables."*

Asimismo, el artículo 7 de la Ley 89 de 1890: dispone que *"... corresponde al cabildo de cada parcialidad: (...) 7 Impedir que ningún indígena venda, arriende o hipoteque porción alguna del resguardo, aunque sea a pretexto de vender las mejoras, que siempre se considerarán accesorias a dichos terrenos."*

También, el artículo 12 de la Ley 89 de 1890 dispone *"En caso de haber perdido una parcialidad sus títulos por caso fortuito o por maquinaciones dolosas y especulativas de algunas personas, comprobará su derecho sobre el resguardo por el hecho de la posesión judicial o no disputada por el término de treinta años, en caso de que no se cuente con esa solemnidad, y de acuerdo con lo dispuesto en el Código civil. Este último requisito de la posesión pacífica se acredita por el testimonio jurado de cinco testigos de notorio abono, examinados por citación del Fiscal del circuito, los que expresarán lo que les conste o hayan oído decir a sus predecesores, sobre la posesión y linderos del resguardo"*.

El artículo 19 de la Ley 89 de 1890 dispone *"De toda diligencia de adjudicación de solares y traspasos de los principales que los gravan, se tomará nota en el libro de registro de la comunidad, cuya nota será suscrita por los interesados."*



Para el desarrollo de los Territorios Indígenas se requiere un marco jurídico que permita que los pueblos y comunidades indígenas desarrollen la autonomía que les otorga la Constitución Política de Colombia, el Convenio 169 de 1989, adoptado mediante la Ley 21 de 1991, el Decreto 1953 de 2014, el Decreto 1071 de 2015, entre otras disposiciones, mediante la atribución de competencias para prestar los servicios y ejercer funciones públicas de manera directa dentro de su territorio.

El Decreto 1071 de 2015 reconoce en el artículo 2.14.20.1.1. de su Título 20 la existencia de la ocupación y/o posesión territorios ancestrales y/o tradicionales, y establece *“los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas”*.

El Decreto 1071 de 2015 define en el artículo 2.14.20.1.3. numeral 1 el Territorio ancestral y/o tradicional, de la siguiente manera: *“Para los efectos del presente título, son territorios ancestrales y/o tradicionales 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”*.

El numeral 2 del artículo 2.14.20.1.3. del Decreto 1071 de 2015 define que: *“Para los efectos del presente título, la posesión del territorio tradicional y/o ancestral de los pueblos indígenas es la ocupación y relación ancestral y/o tradicional que estos 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. La posesión tradicional y/o ancestral se probará mediante los procesos y procedimientos incluidos en el presente título. La propiedad de terceros y derechos adquiridos serán reconocidos con arreglo a la Constitución Política y la ley. La posesión de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales y/o tradicionales dará derecho a que el Estado la reconozca mediante acto administrativo registrado, mientras se cumple el trámite administrativo para la expedición del título de propiedad colectiva”*.

De conformidad con el artículo 2.14.7.5.1. del Decreto 1071 de 2015 *“Los 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 éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”*.

El artículo 2.14.7.5.2. del Decreto 1071 de 2015 reconoce las autoridades propias de los pueblos indígenas y su ejercicio de autonomía territorial al afirmar *“...Las áreas que se constituyan con el carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y a las normas que sobre este particular se adopten por aquellas”*.

Asimismo, en el preámbulo de la Ley 165 de 1994, aprobatoria del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, se reconoce *“...la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes”*.

El literal J del artículo 8 de la Ley 165 de 1994 dispone que, dentro de las acciones y medidas que de



manera progresiva deben implementar los Estados parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica en la medida de lo posible y según proceda, a efectos de la conservación in situ de los recursos biológicos y de su utilización sostenible, se encuentran aquellas que *"con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente"*.

De igual forma, el literal C del artículo 10 de la Ley 165 de 1994 dispone que en la medida de lo posible y según proceda, cada parte contratante *"protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible"*.

El artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017, determina que *"...Las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, de acuerdo a los términos del presente Decreto Ley, en concordancia con la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, el Decreto 2333 de 2014 o las normas que los modifiquen o sustituyan."*

Por su parte, el parágrafo 3 del artículo 7 *Ibidem* determina que: *"Para efectos de las garantías de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, no procederá ningún tipo de contraprestación en relación con los respectivos procedimientos."*

El Decreto 902 de 2017, en el artículo 19 determina: *"Si durante la implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural, en la zona se identifica la existencia de predios al interior de los resguardos y reservas indígenas, de propiedad, ocupados o poseídos por personas que no pertenecen a las comunidades indígenas correspondientes, la Agencia Nacional de Tierras destinará un porcentaje de los recursos y/o bienes del Fondo de Tierras a efectos de realizar gradualmente el saneamiento del resguardo de que se trate, atendiendo a la disponibilidad de recursos, la cantidad de aspirantes en el RESO y demás variables pertinentes. (...)"*

Igual, el Decreto 902 de 2017, en el artículo 42 estipula *"El ordenamiento social de la propiedad rural respetará y garantizará en los territorios étnicos la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo a sus planes de vida o instrumentos equivalentes, planes de ordenamiento ambiental propio, planes de autodesarrollo. Se garantizará a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el derecho de su participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio en el marco de los planes de ordenamiento."*

De la misma manera, el Decreto 902 de 2017, en el artículo 55 prevé: *"...La resolución de conflictos territoriales entre comunidades indígenas y beneficiarios no indígenas, en ningún caso afectará los derechos adquiridos de comunidades indígenas."*

El artículo 45 de la Ley 2294 de 2023 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, prevé que *"Se crearán e implementarán mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito en territorios y*



territorialidades de comunidades indígenas...” (...) “con el fin de crear, modificar, adicionar o suprimir trámites, procesos, procedimientos, modelos, sistemas de información y/o requisitos relacionados con el servicio público de la gestión catastral conforme a un esquema diferencial regulado por el Gobierno nacional, en concertación con los pueblos indígenas...” (...) “a través de sus estructuras representativas”.

El mismo artículo 45 *Ibidem*, contempla que la gestión del catastro multipropósito serán operadores indígenas y la operación catastral tendrán un enfoque intercultural. Asimismo, dispone que corresponde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC ser el gestor catastral prevalente, entre otros, en los territorios y territorialidades de los pueblos indígenas, destacando que, en aquellos resguardos, reservas, territorios protegidos en los cuales con anterioridad el gestor catastral no sea el IGAC, este acompañará, junto con las autoridades indígenas la implementación de la política de Catastro Multipropósito.

Por su parte, el parágrafo 1 del artículo 45 de la Ley 2294, señala que: *“El Gobierno nacional garantizará el fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas y de acceso a tecnologías a las estructuras de Gobierno propio de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en materia de operación catastral”.*

El parágrafo 2 del artículo 45 *Ibidem*, prevé que *“La gestión catastral en todos los territorios indígenas y en los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras iniciará solo hasta que se expidan los o el instrumento normativo especial para Pueblos Indígenas y para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, concertados en el marco de la consulta previa”.*

La Ley 2294 de 2023 establece en su artículo 46: *“El Gobierno nacional, en concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas realizará la adecuación institucional de las entidades que hacen parte de la política de Catastro multipropósito”.*

La Corte Constitucional en la Sentencia T-025 del 2004 ha indicado (...) *“las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños”.*

También la Corte Constitucional en la misma sentencia afirmó que *“La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (apartado 7) tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.”*

Mediante Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional advirtió que, en el caso de los pueblos indígenas *“La precariedad en la titulación de tierras en algunos casos es un factor que facilita ampliamente el despojo y la invasión territorial; de esta manera, existe un entrelazamiento de los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos con ciertos factores conexos al conflicto armado (presencia de actores armados, de cultivos ilícitos, o de actividades militares en zonas de ampliación)”.*



Mediante Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional advirtió que *"El problema de la tierra también causa conflictos interétnicos que afectan los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas, e incide en el impacto del desplazamiento sobre las respectivas etnias."*

En esta misma línea, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia T-342 de 1994 que *"El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población indígena guarda armonía con los diferentes preceptos de la Constitución Nacional relativos a la conservación, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales que la conforman, si se considera que las comunidades indígenas constituyen igualmente un recurso natural humano que se estima parte integral del ambiente, más aún cuando normalmente la población indígena habitualmente ocupa territorios con ecosistemas de excepcionales características y valores ecológicos que deben conservarse como parte integrante que son del patrimonio natural y cultural de la Nación. De esta manera, la población indígena y el entorno natural se constituyen en un sistema o universo merecedor de la protección integral del Estado. El reconocimiento de la referida diversidad obviamente implica que dentro del universo que ella comprende y es consustancial, se apliquen y logren efectivamente los derechos fundamentales de que son titulares los integrantes de las comunidades indígenas. Por consiguiente, cualquier acción de las autoridades públicas o de los particulares que impliquen violación o amenaza de la diversidad étnica y cultural de la comunidad "Nukak-Maku", puede configurar la transgresión o amenaza de vulneración de otros derechos que son fundamentales, como la igualdad, la libertad, la autonomía para el desarrollo de la personalidad, la salud y la educación".*

En adición a ello, este Alto Tribunal prevé en la Sentencia T-236 de 2012 que: i) con base en el pluralismo jurídico que establece el artículo 1° de la Constitución, deben ser reconocidas la existencia y eficacia de los sistema normativos indígenas y ser creados mecanismos de coordinación entre autoridades indígenas y demás autoridades; y ii) *"los mecanismos reales de coordinación o las reglas concretas de definición de las competencias para ejercer jurisdicción ambiental adecuadamente, por parte de las autoridades que la Constitución, la ley y las normas internacionales aprobadas por Colombia disponen, están pendientes de regulación en nuestro ordenamiento jurídico. Pero, resulta innegable que dentro de dichas autoridades se encuentran las de los pueblos indígenas"*.

1.2 Antecedentes del proceso de consulta previa

En desarrollo del Plan Marco de Implementación (PMI), las salvaguardas y contratos de préstamo de catastro multipropósito con BM y BID (Crédito BIRF 8937-CO y Crédito BID 4856/OC-CO) se incluyó la necesidad de concertar un documento metodológico para los levantamientos catastrales en territorios con presencia de grupos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En las Bases del PND 2018-2022 (que se consultaron y protocolizaron) se encontraban los elementos esenciales y de carácter general que se constituyen en el marco de esta política pública y que guardan conexidad con la incorporación de los artículos 79 y 82 en la Ley del Plan. El PND 2018-2022 fue protocolizado con indígenas el 26 de enero de 2019, con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el 4 de febrero de 2019 y con Rrom el 25 de enero de 2019.

Teniendo en cuenta la necesidad de concertar con indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras una guía metodológica para los levantamientos catastrales según los acuerdos



de la consulta adelantada para la Ley de Catastro (adicional al PMI y las salvaguardas de los bancos), las entidades de Gobierno nacional¹ durante 2019 y 2020 elaboraron un documento borrador de esa guía, el cual se encuentra en concordancia con lo establecido en el indicador de PMI A.E.17, el acta de protocolización con indígenas de mayo 2017 y lo establecido en las salvaguardas y contratos de préstamo con BM y BID. Este documento se puso a consideración del Ministerio del Interior, quien señaló que debía empezarse la discusión con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) en julio de 2020. El mismo fue llevado posteriormente a la Comisión Consultiva de Alto Nivel para el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo con indicaciones del Ministerio del Interior.

El 8 y 10 de julio de 2020 se realizó una sesión con la CNTI para concertar la guía étnica. En ese espacio las comunidades se pronunciaron en contra de ese proceso, mencionando que la política de catastro no fue consultada con ellos, que la Ley de Catastro no se había expedido y que, de cara a las nuevas disposiciones de la política pública, la política debía ser sometida a consulta previa. Ante esta situación, el DNP realizó una consulta² a la Dirección Nacional de Autoridad de Consulta Previa de MinInterior, quienes aseguraron que no se requería consulta previa³.

Con esta respuesta, más la alineación de todas las entidades de Gobierno en cuanto al contenido del borrador de la guía, se gestionó un espacio de trabajo con los representantes de las cinco organizaciones que hacen parte de la MPC. En esta reunión, celebrada el 5 de octubre de 2020, se aclaró que el objeto es realizar un trabajo de implementación de catastro multipropósito de la mano con las autoridades y comunidades indígenas en los territorios en donde habitan, para lo cual se requiere de la construcción de una guía metodológica. Como resultado de la reunión se acordó abrir nuevamente el espacio de trabajo y concertación para avanzar en las conversaciones y se propuso por parte de los delegados que fuera en el espacio de la MPC.

Con ese acuerdo se realizó una siguiente sesión de MPC (en donde también participó la CNTI a solicitud de la MPC) el 11 de noviembre de 2020. La expectativa del Gobierno nacional se orientó en avanzar en el proceso de concertación del documento borrador que se había elaborado por parte de las entidades. A pesar del acuerdo inicial del 5 de octubre de 2020, en esa sesión la MPC tomó la decisión de no avanzar en el diálogo a menos de que se hiciera en el marco de una consulta previa. Hubo nuevas sesiones con la MPC el 17 y 19 de noviembre, en donde las organizaciones indígenas repitieron que se debía iniciar un proceso de consulta previa ya que, si bien se habían adelantado los procesos de consulta previa antes indicados, el texto de la guía borrador elaborada por el Gobierno nacional no tenía el mismo contenido del ya protocolizado en el proyecto de ley de 2017 y que en el PND 2018-2022 ni las bases ni la ley tienen el detalle necesario para considerarse consultada por parte de ellos. Por lo anterior, el proceso de consulta previa se considera como un nuevo proceso de consulta, no como uno que ya se hubiera adelantado anteriormente.

Después de las sesiones antes mencionadas y con la orientación y aprobación del Ministerio del Interior, en la sesión de MPC del 11 de diciembre de 2020 se acordó realizar la consulta previa y se construyó la ruta metodológica para adelantarla, la cual tendría una duración de 4 meses. Hasta esta fecha, diciembre de 2021, quien había liderado la construcción de la Guía y las conversaciones con las organizaciones de la MPC era el DNP. Posterior a la protocolización de la ruta, las cabezas de las entidades en ese entonces decidieron que la consulta debía realizarse por parte del IGAC, ya que era la

¹ DNP, IGAC, ANT, SNR, PNN, ART, FCP, MinAgricultura, MinJusticia, MinAmbiente, DANE, Consejería para la Gestión y el Cumplimiento, Consejería para la Estabilización.

² Oficio 20204101069711 del 22 de julio de 2020.

³ OFI2020-28222-DCP-2500 del 20 de agosto de 2020.



autoridad catastral y el instrumento sería parte de la normatividad que orienta el catastro.

Ante los atrasos que se presentaron (acuerdo de presupuesto con organizaciones indígenas, aprobación de presupuesto por parte del Cooperante, luto por consejero Mayor de la ONIC, reglas de contratación del Banco, paro nacional, Congreso de ONIC, convocatoria MPC), el Ministerio del Interior indicó que era necesario tener una nueva sesión de MPC en donde se actualizarían las fechas de ejecución de la consulta. Esta sesión se llevó a cabo del 12 al 13 de julio de 2021, en las cuales se discutieron las condiciones generales de la consulta.

En el año 2022, a excepción de AICO, todas las organizaciones iniciaron el proceso de consulta en el mes de febrero. El 7 de febrero se realizó una reunión virtual con las organizaciones, el Ministerio del Interior y las entidades involucradas en la política de catastro multipropósito para iniciar la consulta, en este espacio se acordó que la consulta comenzaría una vez firmadas las actas de inicio, lo cual sucedió el 15 de febrero.

A partir de esta fecha inició la fase denominada Alistamiento de insumos técnicos, estudio y formulación de documentos base.

En el mes junio se citó a una nueva MPC que se desarrolló del 22 al 24 de junio de 2022, en este espacio se estableció la necesidad de analizar y evaluar, por parte de las entidades de gobierno, los distintos puntos objeto de revisión entre las partes, para así definir la línea de acción conjunta y una propuesta viable para presentar a las autoridades indígenas y organizaciones.

En la Mesa Permanente de Concertación del 11 y 12 de octubre de 2022, se acordó: suspender inmediatamente la implementación de la política pública de catastro multipropósito en todos los territorios indígenas hasta que se expidan los o el instrumento normativo especial para Pueblos Indígenas, concertados en el marco de la consulta previa. Como resultado de esto, en el año 2023 el IGAC expide la Resolución 338. También generar una directriz administrativa de manera que los contratistas, aplicando los derechos constitucionales y legales de los Pueblos Indígenas postergarán las actividades en los territorios y territorialidades indígenas hasta tanto se expida el instrumento normativo concertado. Adicionalmente, proyectar un acto administrativo en donde se ordenará la suspensión del CMP en los territorios indígenas y se darán directrices objeto de concertación con las organizaciones indígenas a los gestores y operadores catastrales. Finalmente se acordó un ajuste a la ruta de la consulta.

Durante el 21, 22 y 23 de diciembre de 2022 se adelantaron mesas técnicas de concertación con las organizaciones de la MPC, en donde se avanzó con el ámbito de aplicación y objeto del instrumento normativo, a pesar del poco tiempo que se tuvo para su análisis, ya que la propuesta de las organizaciones fue remitida el 20 de diciembre. Este articulado fue llevado a MPC para su respectiva protocolización. En estas mesas se contó con la participación y asistencia de las diferentes entidades: SNR, Ministerio de Agricultura, Agencia Nacional de Tierras, DANE, Ministerio del Interior. En el espacio se vinculó también al ICANH y la Unidad de Restitución de Tierras.

Una vez se adelantó la concertación y protocolización del ámbito de aplicación y del objeto del instrumento normativo, varias entidades, entre ellas el Ministerio de Agricultura y su entidad adscrita, la Agencia Nacional de Tierras, manifestaron su preocupación por el texto que fue protocolizado. Esta situación conllevó a la necesidad de realizar las consultas correspondientes a Presidencia para lograr una orientación sobre la viabilidad de lo acordado. En este sentido, se identificó entre las partes, que, si se quería adelantar este acuerdo, era necesario habilitar jurídicamente el escenario.



Simultáneamente, durante los primeros quince días del mes de enero del año 2023, se trabajó de manera articulada con las entidades para consolidar una propuesta de decreto que se envió a las organizaciones cuando se retomaron las mesas técnicas durante la última semana de enero y la primera de febrero. En estos espacios se realizó un análisis artículo por artículo, con la percepción de las instituciones: DANE, ICANH, SNR y ANT, DNP, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior.

En el transcurso de la primera semana de febrero y dado que la concertación se adelantó en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se acordó el articulado que, se esperaba daría viabilidad a las propuestas de las organizaciones indígenas. De este modo, con la expedición del PND a través de la Ley 2294 de 2023, se lograron las precisiones normativas que facilitarían avanzar en la protocolización de un instrumento jurídico concertados en el marco de la consulta previa que desarrollara e implementara mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades de comunidades indígenas, entre otras comunidades, con el fin de crear, modificar, adicionar o suprimir trámites, procesos, procedimientos, modelos, sistemas de información y/o requisitos relacionados con el servicio público de la gestión catastral conforme a un esquema diferencial regulado por el Gobierno nacional, en concertación con los pueblos.

Bajo el anterior contexto, entre el 13 y el 22 de septiembre de 2023 se realizaron las mesas técnicas de consulta previa en el Hotel Plaza Miranda de la ciudad de Bogotá, espacio en el cual, tras más de 140 horas de negociaciones y análisis conjunto con las comunidades e instancias de representación de los pueblos indígenas, se logró acordar la totalidad de la norma. Estos acuerdos fueron protocolizados debidamente el 26 de septiembre de 2023 ante la Mesa Permanente de Concertación indígena y con ello, se entiende que surtió plenamente el proceso de consulta previa, libre e informada según los parámetros y requisitos establecidos por la Ley 21 de 1991 y la Sentencia SU-123/18 de la Corte Constitucional, requisitos que fueron plenamente convalidados por la Dirección Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El decreto tiene como alcance la construcción de mecanismos y disposiciones especiales para la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades de los pueblos indígenas que contengan sus capas parcelarias y no parcelarias, y por tanto aplica a todos los territorios y territorialidades indígenas que se encuentren formalizados o no formalizados, pertenecientes a los pueblos indígenas debido a sus diferentes formas de ocupación histórica o ancestral, conforme con la Ley de Origen, Ley Natural, Derecho mayor, Derecho Propio, usos, costumbres de los pueblos indígenas, y en concordancia con las normas y estándares constitucionales e internacionales vigentes en la materia.

De este modo, y como se acordó durante toda la consulta previa, el ámbito de aplicación de esta norma no incluye modificaciones, reconocimientos o restricciones de los derechos de propiedad de comunidades étnicas, así como tampoco implica un reconocimiento ni un desconocimiento de derechos de propiedad colectiva o individual sobre la tierra, ni esta información puede ser utilizada para propósitos diferentes al objeto del decreto, acorde con lo consagrado en su mismo articulado, en el sentido que su alcance es el de generar insumos o información catastral con tratamiento técnico, para la toma de decisiones en el ámbito multisectorial, todo, conforme con la Ley de Origen, Ley Natural, Derecho mayor, Derecho Propio, usos, costumbres de los pueblos indígenas, y en concordancia con las normas y estándares constitucionales y legales vigentes y aplicables en la materia.

Adicionalmente, las menciones al derecho propio, se hacen en el marco de las normas del pluralismo jurídico establecido por la Constitución política y el alcance dado por la jurisprudencia de la Corte



Constitucional.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

El presente Decreto se expide de acuerdo a las facultades ordinarias con las que cuenta el Presidente de la República, otorgadas por la Constitución Política y la Ley 2294 de 2023, así:

- Constitución Política, artículo 189, Numeral 11:

“ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...) 11. **Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes**”. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

- Ley 2294 de 2023, artículo 45:

*“Se crearán e implementarán mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con el fin de crear, modificar, adicionar o suprimir trámites, procesos, procedimientos, modelos, sistemas de información y/o requisitos relacionados con el servicio público de la gestión catastral conforme a un esquema diferencial **regulado por el Gobierno nacional, en concertación con los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, a través de sus estructuras representativas.** (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

- Ley 2294 de 2023, artículo 45, párrafo 2:

*“La gestión catastral en todos los territorios indígenas y en los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras **iniciará solo hasta que se expidan los o el instrumento normativo especial para Pueblos Indígenas** y para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, concertados en el marco de la consulta previa. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

La Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” específicamente los artículos 45 y 46, se encuentran vigentes, así como también el Decreto Único 1170 de 2015, “Único Reglamentario del Sector Administrativo de Información Estadística”.

3.3. Disposiciones derogas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se modifica en lo pertinente el Decreto Único 1170 de 2015, “Único Reglamentario del Sector Administrativo de Información Estadística” adicionándole el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Secciones 1 al 9 al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Subsecciones 1 al 7 a la Sección 5 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, y las Subsecciones 1 al 2 a la Sección 7 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “Por medio del cual se expide



el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística”

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

La Corte Constitucional en la Sentencia T-025 del 2004 ha indicado: (...) *"las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños"*.

En la misma Sentencia, la Corte Constitucional señaló que: *"La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (apartado 7) tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados."*

Posteriormente mediante Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional advirtió que, en el caso de los pueblos indígenas *"La precariedad en la titulación de tierras en algunos casos es un factor que facilita ampliamente el despojo y la invasión territorial; de esta manera, existe un entrelazamiento de los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos con ciertos factores conexos al conflicto armado (presencia de actores armados, de cultivos ilícitos, o de actividades militares en zonas de ampliación)"*.

En el mismo Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional advirtió que *"El problema de la tierra también causa conflictos interétnicos que afectan los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas, e incide en el impacto del desplazamiento sobre las respectivas etnias."*

En esta misma línea, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia T-342 de 1994 que *"El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población indígena guarda armonía con los diferentes preceptos de la Constitución Nacional relativos a la conservación, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales que la conforman, si se considera que las comunidades indígenas constituyen igualmente un recurso natural humano que se estima parte integral del ambiente, más aún cuando normalmente la población indígena habitualmente ocupa territorios con ecosistemas de excepcionales características y valores ecológicos que deben conservarse como parte integrante que son del patrimonio natural y cultural de la Nación. De esta manera, la población indígena y el entorno natural se constituyen en un sistema o universo merecedor de la protección integral del Estado. El reconocimiento de la referida diversidad obviamente implica que dentro del universo que ella comprende y es consustancial, se apliquen y logren efectivamente los derechos fundamentales de que son titulares los integrantes de las comunidades indígenas. Por consiguiente, cualquier acción de las autoridades públicas o de los particulares que impliquen violación o amenaza de la diversidad étnica y cultural de la comunidad "Nukak-Maku", puede configurar la transgresión o amenaza de vulneración de otros derechos que son fundamentales, como la igualdad, la libertad, la autonomía para el desarrollo de la personalidad, la salud y la educación"*.

Asimismo, este Alto Tribunal prevé en la Sentencia T-236 de 2012 que: i) con base en el pluralismo jurídico que establece el artículo 1° de la Constitución, deben ser reconocidas la existencia y eficacia de los sistema normativos indígenas y ser creados mecanismos de coordinación entre autoridades indígenas y demás autoridades; y ii) *"los mecanismos reales de coordinación o las reglas concretas de*



definición de las competencias para ejercer jurisdicción ambiental adecuadamente, por parte de las autoridades que la Constitución, la ley y las normas internacionales aprobadas por Colombia disponen, están pendientes de regulación en nuestro ordenamiento jurídico. Pero, resulta innegable que dentro de dichas autoridades se encuentran las de los pueblos indígenas".

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales:

El proyecto de decreto es viable jurídicamente toda vez que (I) no es contrario a la Constitución Política o a la Ley, y (II) el Presidente de la República tiene competencias constitucionales y legales que lo habilita para expedirlo.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Esta norma no genera impacto económico, pues es solo el marco general de la política y no contiene reglas específicas de implementación (instrumento operativo)

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El alcance del presente decreto no tiene relación directa con asuntos relacionados con el tema medioambiental, ni con el patrimonio cultural inmaterial o material de la nación, por lo tanto, no genera impacto medio ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No Aplica.

8. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO PREVISTO EN EL NUMERAL 8, DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1437 DE 2011.

En atención a lo previsto en el artículo 45 de la Ley 2294 de 2023, la presente propuesta de regulación es el resultado del ejercicio de concertación que el Gobierno nacional ha adelantado con los pueblos indígenas a través de sus estructuras representativas.

En atención del artículo 46 de la Ley 1437 de 2011, la norma fue objeto de consulta previa a través del proceso relatado en el punto de antecedentes. Especialmente es de resaltar el proceso final de consulta previa y protocolización:

Entre el 13 y el 22 de septiembre de 2023 se realizaron las mesas técnicas de consulta previa en el Hotel Plaza Miranda de la ciudad de Bogotá, espacio en el cual, tras más de 140 horas de negociaciones, se logró acordar la totalidad de la norma. Estos acuerdos fueron protocolizados debidamente el 26 de septiembre de 2023 ante la Mesa Permanente de Concertación indígena y por ende se entiende que surtió plenamente el proceso de consulta previa, libre e informada según los parámetros y requisitos establecidos por la Ley 21 de 1991 y la Sentencia SU-123/18 de la Corte Constitucional, requisitos que fueron plenamente convalidados por la Dirección Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Otro	

Aprobó: