



Entidad originadora:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.
Fecha (dd/mm/aa):	28-12-2023
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se adiciona el artículo 2.2.3.1.8. al Capítulo 1, del Título 3, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Información Estadística, en lo relacionado con la certificación de información para la distribución de los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones”.</i>

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

1.1 Antecedentes normativos.

La Constitución Política de 1991 consagra en el artículo 1 que, *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*. Por su parte el artículo 2 *Ibidem* prevé que son fines esenciales del Estado, *“(…) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*.

Asimismo, el artículo 7 de la Constitución Política dispone que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, y el artículo 8 *Ibidem* destaca que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Bajo este hijo conductor, el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia señala que, salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones. Para estos efectos, el mismo artículo 356 citado, señala que serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas, sin embargo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

El Sistema General de Participaciones encuentra su desarrollo legal en la Ley Orgánica 715 de 2001, *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de*



conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”

En el Título V de la Ley 715, denominado “*Disposiciones comunes al sistema general de participaciones*” se establece en el artículo 82 que, en tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Sobre la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, a que tiene derecho los Resguardos Indígenas, el artículo 83 *Ibidem*, señala que: “*Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE*”.

Frente al reporte de la población del Resguardo Indígena, el artículo 103 de la Ley 715 señala que se tendrá en cuenta la información certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, con base en el último censo realizado.

Como desarrollo reglamentario de la Ley 715, se prevé, entre otros el Decreto 159 de 2002, que posteriormente fue compilado en el Decreto 1082 de 2015, el cual se refiere a la Certificación de población para efectos de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los resguardos indígenas. En su artículo 2.2.5.6.1.3, se establece que le corresponde al Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- certificar al Departamento Nacional de Planeación -DNP- la información sobre la población de los resguardos indígenas legalmente constituidos por municipio y departamento a más tardar el 30 de junio de cada año.

El pasado 03 de octubre se sancionó la Ley 2335 de 2023, “*Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país*”, cuyo objeto es: “*...establece el marco jurídico general para la planificación, producción, difusión y administración de las estadísticas oficiales del país. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las operaciones estadísticas, los registros administrativos y a los datos recolectados u obtenidos para fines estadísticos por parte de los productores de estadísticas oficiales en el marco del Sistema Estadístico Nacional – SEN*”.

Esta nueva disposición legal señala en su artículo 6 que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE es la autoridad técnica estadística en Colombia, y en tal virtud, además de las funciones y competencias establecidas por la Constitución y la ley, también tiene a cargo dirigir la producción de información estadística con plena independencia técnica, ejercer la regulación en materia estadística, ser el administrador de datos para su uso y aprovechamiento con fines estadísticos, así como actuar como ente rector del Sistema Estadístico Nacional - SEN.



Dentro de los principios que rigen las estadísticas oficiales del país, el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 2335 de 2023, consagra el de INCLUSIÓN, según el cual, *“Toda actividad de producción estadística se adelantará atendiendo el respeto por la diversidad del país, por las características diferenciales de algunos grupos poblacionales y buscando visibilizar las condiciones de vida de quienes vean vulnerados sus derechos por razón de su edad, pertenencia étnica, identidad cultural, nacionalidad, género, sexo, posiciones políticas o ideológicas, creencias religiosas, discapacidad, situación económica o laboral. Esta lista podrá ampliarse con criterios técnicos, con el fin de posibilitar la política pública focalizada y el goce de una igualdad real y efectiva en el país”*.

Con relación a las definiciones que se deben tenerse en cuenta para las operaciones estadísticas, la Ley 2335 en su numeral 4 del artículo 5 destaca el: ENFOQUE DIFERENCIAL, entendido como: *“Método de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares en razón de su edad, pertenencia étnica, identidad cultural, nacionalidad, estatus migratorio, sexo, identidad de género, posiciones políticas o ideológicas, creencias religiosas, orientación sexual, discapacidad, situación económica o laboral, entre otros criterios de inclusión; para guiar la toma de decisiones públicas y privadas”*.

Frente a la definición de censos y aplicación de datos censales, el artículo 33 de la Ley 2335 de 2023 señala que la ley estadística será plenamente aplicable a todas las operaciones del censo, y los datos censales podrán obtenerse a partir de encuestas estadísticas, registros administrativos y otras fuentes de datos o de una combinación de estas.

En línea con lo expuesto, el literal (i) del numeral 1 del artículo 5 de la Ley 2335 de 2023, prevé que: *“Para efectos de la presente ley, se entienden como estadísticas oficiales aquellas producidas y difundidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, en cumplimiento de sus competencias, así como las producidas por las entidades que integran el Sistema Estadístico Nacional – SEN”*, y el numeral 16 del artículo 5 *ibidem* define los registros administrativos como: *“...conjunto de datos que contiene la información recogida y conservada por entidades y organizaciones en el cumplimiento de sus funciones o competencias misionales u objetos sociales. De igual forma, se consideran registros administrativos las bases de datos con identificadores únicos asociados a números de identificación personal números de identificación tributaria u otros, los datos geográficos que permitan identificar o ubicar espacialmente los datos, así como los listados de unidades y transacciones administrados por los integrantes del SEN”*.

Con relación a la recolección de datos para las operaciones estadísticas, el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 2335 de 2023 desarrolla el principio de la Rigurosidad Técnica, como: *“La producción de información estadística se realizará de acuerdo con las especificaciones técnicas y científicas propias de la actividad estadística, así como los estándares de calidad definidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE”*, y el parágrafo del artículo 16 *ibidem*, prevé que *“El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE brindará apoyo técnico al Ministerio del Interior para el fortalecimiento de los autocensos*



de las comunidades étnicas en el país”.

De este modo, es menester destacar que los artículos 2.14.7.2.1. al 2.14.7.2.3. del Decreto 1071 de 2015, que compiló los artículos 4, 5 y 6 del Decreto 2164 de 1995, reglamentario de la Ley 160 de 1994, se prevé a cargo del INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT, la competencia para adelantar estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierra de las comunidades indígenas con el objeto de determinar los diferentes aspectos relacionados con la posesión, tenencia, propiedad, concentración, distribución y disponibilidad de las tierras; el uso y aprovechamiento de las que estuvieren ocupando y el cumplimiento de la función social de la propiedad en las tierras de resguardo, conforme a los usos, costumbres y cultura de la respectiva comunidad; la calidad, condiciones agrológicas y uso de los suelos; el tamaño y distribución de la población, su situación socioeconómica y cultural; la infraestructura básica existente, y la identificación de los principales problemas y la determinación cuantificada de las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, que permitan obtener una visión clara y precisa de un determinado territorio y de su población, para adoptar y adelantar los programas pertinentes.

También, los numerales 7 y 8 del artículo 1 del Decreto 2340 de 2015, disponen como funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, las siguientes: *“7. Llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas y de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización”, y “8. Llevar el registro de los censos de población, autoridades tradicionales reconocidas por la respectiva comunidad y asociaciones del pueblo Rom”.* Esto, acorde con lo previsto en el numeral 1 del artículo 7 de la Ley 89 de 1890, que señala como función de los cabildos, la de: *“1. Formar y custodiar el censo distribuido por familias, anotando al margen, al fin de cada año, las altas y bajas que haya sufrido”.*

Así, frente al tipo de registros de población derivado de las propias comunicades, el párrafo del artículo 16 de la Ley 2335 de 2023, indica: *“El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE brindará apoyo técnico al Ministerio del Interior para el fortalecimiento de los autocensos de las comunidades étnicas en el país”.*

De acuerdo con lo previsto en la referida Ley 2335 de 2023, hacen parte como registros administrativos el conjunto de datos derivados de los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierra de las comunidades indígenas por parte de la Agencia Nacional de Tierras -ANT, y los registro censales de población de las comunidades indígenas y de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, a cargo del de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del interior, así como demás registros administrativos generados, producidos o conservados por los demás integrantes del Sistema Estadístico Nacional -SEN, que pueden orientar la aplicación censal para determinar la población de la entidad o resguardo indígena, acorde con lo previsto en el artículo 356 de la Constitución Política, y principalmente por lo consignado en los artículo 82, 83 y 103 de la Ley 715 de 2001 y 33 de la Ley 2335 de 2023.



Finalmente, es relevante destacar que el presente proyecto normativo, fue el resultado de una propuesta presentada de forma libre y voluntaria por los pueblos indígenas, que posteriormente surtió un proceso de concertación entre los pueblos indígenas representados por sus diferentes organizaciones, y los representantes del Gobierno nacional, para finalmente, ser presentado, discutido y protocolizado en la instancia de la Mesa Permanente de Concertación -MPC, que por virtud de lo señalado en el artículo 11 del Decreto 1397 de 1996, tiene por objeto: *“La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas tendrá por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen”*.

1.2 Antecedentes del proceso de concertación con los pueblos indígenas del instrumento normativo.

1.2.1. Antecedentes.

En el marco del espacio de socialización de las diferentes medidas administrativas y normativas orientadas a lograr adecuar la aplicación censal al nuevo marco legal establecido en la Ley 2335 de 2023, así como al enfoque diferencial e inclusivo que debe tener toda actividad de producción estadística, el pasado 17 de noviembre se suscribió entre los pueblos indígenas y representantes del Gobierno nacional con la participación del DNP, Mininterior y el DANE, el Acta denominada: *“Socialización de medidas de corto plazo por parte del DNP-DANE, Sistema General de Participaciones”*, en donde, entre otros asuntos se acordó:

*“Se reitera el compromiso de continuar con el trabajo articulado para generar una propuesta de modificación normativa, vía decreto, con el fin de incorporar los autocensos y otros registros administrativos como insumos para la certificación de población indígena en el marco del SGP. Para tales fines el DANE, DNP y Ministerio del Interior – DAIRM, **revisarán la contrapropuesta de las comunidades indígenas**, las cuales se comprometen a entregar el insumo el día de hoy 17 de noviembre a las entidades del Gobierno Nacional. La respuesta de las entidades del Gobierno Nacional se presentará y discutirá con las autoridades indígenas en una reunión el día martes 21 de noviembre de 2023, en las instalaciones del DANE con el acompañamiento del Ministerio del Interior – DAIRM y participación del DNP”*.
(Negrilla fuera del texto)

En cumplimiento de lo acordado en la Sesión del 17 de noviembre, y a partir de la propuesta de instrumento normativo compartido por las comunidades indígenas a los representantes del Gobierno nacional, en donde se planeaba diferentes alternativas de registros administrativos que podría ser tenido en cuenta en la aplicación censal, el 21 de noviembre de 2023 se llevó a cabo el espacio de trabajo entre las partes, con el propósito de trabajar de manera conjunta en la construcción del instrumento normativo.



Dentro de los compromisos de este espacio de concertación, se acordó:

(...)

“1. Las autoridades indígenas enviarán la propuesta en limpio que acoge las solicitudes de la OPIAC el 22 de noviembre de 2023.

2. Respuesta por parte de las entidades 8 días después de la recepción de la propuesta de las autoridades indígenas. Se envía por correo el miércoles 29 de noviembre.

3. Reunión jueves 30 de noviembre de 2023 híbrida para las organizaciones; 8:00AM para revisar puntos de diferencia y llegar a acuerdos en una primera versión técnica que pueda iniciar su trámite jurídico interno con las entidades y al interior del movimiento indígena”. (Negrilla fuera del texto)

Continuando con el proceso de concertación del instrumento normativo, el 30 de noviembre se adelantó la sesión de trabajo entre las comunidades indígenas y representantes del Gobierno nacional. En este espacio se definió el proyecto de norma, susceptible de modificaciones futuras.

También en esta sesión de trabajo del 30 de noviembre, los pueblos indígenas se comprometieron a surtir el trámite de acercamiento en el espacio de la Mesa Permanente de Concertación -MPC con el objetivo de poder validar en dicha instancia el texto trabajado, así como el trámite de consulta ante la Autoridad Nacional de Consulta Previa. En lo que corresponde a los representantes del Gobierno nacional, se comprometieron a prestar el apoyo técnico que requieran las comunidades indígenas para la presentación del proyecto de norma en el espacio de la MPC.

Teniendo en cuenta la necesidad de concertar el presente instrumento normativo, entre los pueblos indígenas de Colombia representados por las organizaciones indígenas a instancia de la Mesa Permanente de Concertación -MPC, y los representantes del Gobierno nacional, el día 12 de diciembre de 2023, se llevo a cabo la Sesión XIII de la MPC en ciudad de Bogotá, en cuyo orden del día se incluyó el punto denominado: *“Certificación de población y SGP en Resguardos Indígenas”*.

Dentro de la Sesión XIII de la MPC, los representantes del Gobierno nacional presentaron el texto de proyecto de instrumento jurídico trabajado a iniciativa de los mismo pueblos indígenas, y luego de la revisión y deliberación correspondientes, así como de realizados y acordados algunos ajustes que se presentaron en este espacio, especialmente los formulados por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, la MPC concertó el texto final, tal como lo dispone el Decreto 1397 de 1996. Este procedimiento terminó con la protocolización del acuerdo para darle paso al trámite administrativo correspondiente ante el Gobierno nacional, así como quedo consignado en el Acta respectiva.



1.2.2. Concertación y protocolización del instrumento en la instancia representativa de la Mesa Permanente de Concertación -MPC.

El objeto de la Mesa Permanente de Concertación -MPC está previsto en el artículo 11 del Decreto 1397 de 1996, como: *“La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas tendrá por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen”*. (Negrilla fuera del texto).

Dentro de las funciones de la MPC, las cuales están principalmente enlistadas en el artículo 12 *ibidem*, se destacan las siguientes:

“Artículo 12. Funciones. *La Mesa Permanente de Concertación, además de lo dispuesto en el artículo anterior, cumplirá las siguientes funciones:*

- 1. Adoptar principios, criterios y procedimientos en relación con biodiversidad, recursos genéticos, propiedad intelectual colectiva y derechos culturales asociados a éstos, en el marco de la legislación especial de los pueblos indígenas.*
- 2. Concertar previamente con los pueblos y organizaciones indígenas las posiciones y propuestas oficiales para proteger los derechos indígenas en materia de acceso a recursos genéticos, biodiversidad y protección del conocimiento colectivo, innovaciones y prácticas tradicionales que presente el Gobierno colombiano en instancias internacionales o en el marco de los acuerdos y convenios suscritos y ratificados por Colombia.*
- 3. Concertar el desarrollo de los derechos constitucionales indígenas en relación con biodiversidad, recursos genéticos, propiedad intelectual colectiva y derechos culturales asociados a éstos y la legislación ambiental.*
- 4. Concertar el proyecto de ley que modifica el Código de Minas con el fin de garantizar los derechos de los pueblos indígenas; definir el cronograma, los procedimientos y los presupuestos necesarios para la delimitación de zonas mineras indígenas de acuerdo con las solicitudes de las comunidades y hacerle seguimiento a su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2655 de 1988. La delimitación de las zonas mineras indígenas se hará concertadamente con las organizaciones nacional, regional y las autoridades indígenas del respectivo territorio.*
- 5. Revisar los permisos y licencias otorgados sobre territorios indígenas y los que estén en trámite y solicitar su suspensión o revocatoria cuando sean violatorios de los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con la legislación especial.*
- 6. Concertar las partidas presupuestales que se requieran para capacitación, estudios técnicos, asesoría y financiación de proyectos con destino a las comunidades indígenas.*
- 7. Concertar el decreto reglamentario de los artículos 2º, 3º, 5º, 8º, 9º, 10, 12, 13, y el párrafo 2º del artículo 7º, de la Ley 191 de 1995 con los pueblos y comunidades indígenas de frontera, sus autoridades y organizaciones regionales y nacionales respectivas.*
- 8. Preparar los procedimientos necesarios para acordar entre los pueblos y organizaciones indígenas la propuesta de reglamentación del derecho de**



participación y concertación de las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas de acuerdo con las particularidades de cada uno, y concertar la expedición del decreto.

- 9. Concertar el procedimiento transitorio y lo demás que se requiera para la participación, consulta y concertación con pueblos o comunidades indígenas específicos, mientras se expide el decreto reglamentario. La concertación se hará respetando los usos y costumbres de cada pueblo.***
- 10. Abrir un proceso de difusión, análisis y discusión de la Ley número 100 de 1993 con las organizaciones y comunidades indígenas para que se puedan tomar decisiones de interés y protección de los derechos de los pueblos indígenas; concertar las modificaciones y reglamentaciones pertinentes e involucrarlas en su ejecución. El Gobierno garantizará los recursos para adelantar este proceso a través de las organizaciones.***
- 11. Revisar los Decretos 1088 de 1993 y 1407 de 1991 sobre autoridades indígenas y sus asociaciones y las fundaciones y corporaciones que trabajan en territorios indígenas, respectivamente, de acuerdo a la diversidad étnica y cultural y concertar sus modificaciones.***
- 12. Definir los procedimientos y términos de referencia para la evaluación de la estructura estatal para la atención de pueblos indígenas y concertar las decisiones que se requieran de acuerdo con los resultados de la misma.***
- 13. Concertar un proceso de difusión, análisis y discusión de la Ley número 218 de 1995 o Ley Páez con las comunidades indígenas y sus organizaciones para que se puedan tomar decisiones de interés y protección de los derechos de los pueblos indígenas; concertar los proyectos de ley para su modificación en lo que se requiera, y su reglamentación. El Gobierno garantizará los recursos para adelantar este proceso a través de las organizaciones. En la reglamentación de la ley se garantizará que personas externas a la región no abusen de los beneficios de la ley.***
- 14. Hacer seguimiento a la ejecución de la inversión social y ambiental para los pueblos indígenas dispuesta por la ley del Plan Nacional de Desarrollo; acordar las medidas necesarias para garantizar la destinación y ejecución del 2% anual de la inversión social y ambiental para los pueblos indígenas en los términos dispuestos en los artículos 29 y 42 de la Ley 188 de 1995 y para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con pueblos, comunidades u organizaciones indígenas. El Gobierno unificará y simplificará los trámites, requisitos y fichas de acceso a los fondos de cofinanciación, previa concertación en la Mesa de que trata este Decreto. Igualmente se concertará el seguimiento para agilizar y garantizar la ejecución de los recursos de la vigencia fiscal de 1996.***
- 15. Concertar los proyectos de ley y decretos reglamentarios relativos a las transferencias de ingresos corrientes de la Nación a los resguardos indígenas y hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos.***
- 16. Concertar lo relativo al desarrollo de las competencias otorgadas por el artículo transitorio 56 de la Constitución al Gobierno Nacional y todo lo relacionado con el ordenamiento territorial indígena.***
- 17. Revisar las normas relativas a la educación propia de los pueblos indígenas y concertar sus modificaciones y reglamentación, y vigilar su cumplimiento.***
- 18. Acordar medidas para garantizar y supervisar la aplicación del Decreto 1811 de 1991.***
- 19. Darse su propio reglamento de conformidad con lo regulado por este Decreto”. (Negrilla***



fuera del texto)

En lo que corresponde a la MPC como instancia apta para concertar entre los pueblos indígenas y el Estado las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, la Corte Constitucional en Sentencia T312 de 2019, señaló:

*“82. Cuando la jurisprudencia ha evaluado la forma como las entidades nacionales deben desplegar el proceso de consulta previa, ha concluido que **no existe un medio único para lograr dicho fin**. En algunas oportunidades se ha pronunciado acerca de la **aptitud de recurrir a la referida mesa de concertación, como un instrumento apto para someter a consideración de los pueblos indígenas las medidas que los pueden afectar**. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 6, numeral 1, literal a) del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Colombia por medio de la Ley 21 de 1991, señala que la consulta debe efectuarse **“mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”**, lo que entrega a las autoridades un margen de apreciación para abordar tales procedimientos.*

*83. Más aún, la Sala encuentra que dicho medio resulta especialmente pertinente en ocasiones como la que se estudia, cuando se trata de medidas de alcance nacional, con cobertura general a toda la población. Por tanto, en actuaciones estatales con cobertura nacional resulta admisible acudir a formas de consultas centralmente desarrolladas o centralmente coordinadas, **siempre y cuando se acuda a autoridades que tradicionalmente representen los intereses de las comunidades indígenas**”.* (Negrilla fuera del texto)

También, la Corte Constitucional en la reciente Sentencia C-054-2023, ha señalado:

*“Medidas que se deben consultar derivada de las leyes. Puntualmente, el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT dispone que los gobiernos tienen la obligación al aplicar las disposiciones de este instrumento de: i) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados **y, en particular, por medio de sus instituciones representativas, cada vez que se contemplan medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente** -literal a)-; ii) instituir los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan -literal b)-; y iii) **establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin** -literal c).”* (Negrilla fuera del texto)



Además de lo anterior, como sustento normativo de las medidas administrativas derivadas de la propia iniciativas y manifestación libre de los pueblos indígenas, así como de las instituciones representativas que sirven de instancia para la concertación de instrumentos o medidas que tienen incidencia en los propios pueblos indígenas, destáquese las siguientes disposiciones consignadas en Ley 21 de 1991 *“Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”*:

“Artículo 4

*(...) 2. Tales medidas especiales **no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados**”*. (Negrilla fuera del texto)

“Artículo 5. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos **y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;**”* (Negrilla fuera del texto)

“Artículo. 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

*a) **Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,** cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

*b) **Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;***

*c) **Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin**”*. (Negrilla fuera del texto)

“Artículo 8.

*1. **Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.***

*2. **Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.***

*3. **La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos***



del país y asumir las obligaciones correspondientes”. (Negrilla fuera del texto)

Las disposiciones citadas, en especial lo resaltado en negrilla, se orienta a profundizar el respaldo que tiene las decisiones libres y voluntarias que adoptan los pueblos indígenas. También, las normas hacen referencia a respetar las instituciones propias de los pueblos indígenas, en especial el derecho que les corresponde a decidir sobre su propio desarrollo, aspecto que encarna el derecho a crear, diseñar y concertar las medidas normativas que propendan por salvaguardar sus derechos como comunidades indígenas, a través de sus instituciones representativas como es el caso de la Mesa Permanente de Concertación -MPC.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El decreto tiene por objeto adicionar un artículo (el 2.2.3.1.8.) al Decreto 1170 de 2015, relacionado con la certificación de la información de la aplicación Censal para los Resguardos Indígenas para la distribución de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones, que incorpore, conforme la normativa legal aplicable, las diferentes fuentes de datos que permitan la inclusión y enfoque diferencial de estas comunidades, en consonancia con los requerimientos técnicos y de calidad del proceso de producción estadística, establecidos por el Sistema Estadístico Nacional -SEN.

Bajo este contexto, este instrumento normativo aplica al DANE para el momento de generar la certificación de que trata el artículo 2.2.5.6.1. del Decreto 1082 de 2015, orientando desde los requerimientos técnicos y de calidad del proceso de producción estadística, establecidos por el Sistema Estadístico Nacional -SEN, la aplicación censal, a partir de los diferentes elementos, instrumentos y registros administrativos que permite la reciente legislación colombiana, en particular por lo consignado en el artículo 33 de la Ley 2335 de 2023, y en concordancia con la Constitución Política de Colombia y la Ley 715 de 2001.

Téngase en cuenta que los Censos Nacionales de Población y Vivienda definen los marcos estadísticos estructurales de un país, en un periodo definido, y de acuerdo con los principios de simultaneidad y universalidad en todo el territorio nacional, por consiguiente se hace necesario que en los periodos intercensales se tengan fuentes alternativas de información que permitan hacer estimaciones y proyecciones de población, por lo tanto, los registros administrativos con calidad estadística definida por el SEN, pueden convertirse en esta fuente necesaria y adecuada para las certificaciones de población.

A partir de esta certificación, el Departamento Nacional de Planeación tiene a cargo proceder a distribuir los recursos de la Asignación Especial en favor de los Resguardos Indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.



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, 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)

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

La Ley 715 de 2021 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”, específicamente los artículos 82, 83 y 103 se encuentran vigentes, así como también el artículo 33 de la Ley 2335 de 2023 “*Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país*”, y el Decreto Único 1170 de 2015, “*Único Reglamentario del Sector Administrativo de Información Estadística*”.

3.3. Disposiciones derogadas, 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 artículo 2.2.3.1.8. al Capítulo 1, del Título 3, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, Único Reglamentario 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-342 de 1994, señaló 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.** ". (Negrilla fuera del texto)*

Con relación al reconocimiento del enfoque diferencial e inclusión en la operación estadística, parte del reconocimiento de la identidad cultural, que debe conducir a la aplicación de criterios de reconocimiento de la identidad y el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas. Sobre este punto, y específicamente en lo relacionado con los auto censos, la Corte Constitucional en Sentencia T-445 de 2022, señaló:

***“135. En los escenarios de “ frontera étnica”, esto es cuando está en duda el reconocimiento de una comunidad o de los miembros de una comunidad, la Corte precisó que, si bien el Estado y los jueces, no son los llamados en primer lugar a establecer la “condición étnica” de un individuo o de una comunidad, pues esto depende del fuero interno de cada uno en su contexto, en los casos en los que se deben resolver en la solicitud de protección al derecho a la autodeterminación se deben tener en cuenta que: (i) El derecho a la autonomía implica el derecho de los grupos étnicos a auto identificarse y a ser reconocidos como portadores de una identidad culturalmente diversa. De ahí que toda negación de este reconocimiento, a propósito de la decisión de un litigio concreto sobre el alcance de los derechos que se derivan de tal condición, constituye una restricción de su autonomía que ha de estar sometida a una exigente carga de justificación. (ii) No es a las autoridades estatales ni, por tanto, al juez constitucional, a quienes les corresponde definir la identidad de una persona, sino a la propia comunidad, en ejercicio de su autonomía, de tal suerte que el primero únicamente está habilitado para intervenir cuando el reconocimiento identitario incide en el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución. (iii) Debe conferirse primacía a la realidad sobre las formas y, por ello, no puede considerarse que los registros censales y las certificaciones expedidas por las entidades estatales sobre la existencia o la presencia de comunidades indígenas o afro colombianas en una zona determinada, tengan valor constitutivo respecto de la existencia de dicha comunidad como culturalmente diversa. Han de tenerse, en cambio, como documentos aptos para acreditar los hechos que le sirven de soporte a efectos de facilitar gestiones administrativas, más no para desvirtuar el auto reconocimiento identitario que haga una comunidad respecto de sí misma o de sus integrantes.”** (Negrilla fuera del texto)*

La Corte, en la misma Sentencia, continúa señalando:



“136. Esta última orden se refiere, entre otros, al deber consagrado en el Decreto 2340 de 2015, que establece que el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, debe, entre otras, llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas, de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización, y, promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades indígenas. 137. Además, la Corte ha advertido que el juez constitucional debe mantener una especial prudencia al tomar decisiones respecto de comunidades, en especial cuando se trata de su identificación. Pues como bien se indicó en la Sentencia T-576 de 2014, “no son las autoridades administrativas ni judiciales las llamadas a establecer si una comunidad étnica “existe”, si es “étnicamente diversa” o si determinando individuo pertenece o no a ella. Tal ejercicio debe ser efectuado por las propias comunidades, en ejercicio de su autonomía, por ser la conciencia de identidad el elemento que define, en los términos del Convenio 169 de 1989, si un sujeto colectivo puede ser considerado como titular de los derechos especiales que allí se contemplan”. (Negrilla fuera del texto)

Finalmente, en lo que corresponde al derecho a la libre determinación de las comunidades étnicas en Colombia, es oportuno traer un reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia C-054 de 2023, en donde señaló:

“Una de las principales garantías de los pueblos indígenas es la autonomía o libre determinación, al fundamentarse en el reconocimiento de la coexistencia de diversas concepciones del mundo (pluralismo), además del carácter instrumental que tiene al permitirles que mediante el control de sus estructuras sociales, formas de organización, creencias y costumbres preserven los elementos que las identifican y, de esta forma, se garantice su supervivencia. Entonces, la autodeterminación de los pueblos indígenas corresponde al derecho a establecer “[...] sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”. (Negrilla fuera del texto)

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 solo determina el margen de los instrumentos técnicos que tiene a disposición el DANE para generar la certificación de población de



resguardos indígenas, como son los datos censales tales como las encuestas estadísticas, registros administrativos y otras fuentes de datos o de una combinación de estas.

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 cumplimiento de los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011 y de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015, el proyecto de Decreto fue publicado en el sitio web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE entre los días XX al XX.

Adicionalmente, como se indicó con anterioridad, el presente proyecto de decreto tuvo como origen una propuesta recibida por los pueblos indígenas, que luego de las diferentes mesas de trabajo y sesiones entre las comunicades y representantes del Gobierno nacional, condujeron a que en la Sesión XIII de la Mesa Permanente de Concertación llevada a cabo el pasado 12 de diciembre, se concertara y protocolizara el presente proyecto de instrumento normativo, con los acuerdos y claridades consignadas en el Acta correspondiente.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	Se adjunta.
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	Se adjunta.
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: