



Entidad originadora:	Agencia Nacional de Tierras y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo
Fecha (dd/mm/aa):	26/05/2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se sustituye el Capítulo 3 del Título 7 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional”</i>

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

1.1. ANTECEDENTES

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 2018, establece en su Artículo 2 que *“1. Los Estados respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos de la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata. 2. Al aplicar la presente Declaración se prestará una atención particular a los derechos y las necesidades especiales de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en especial las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra las formas múltiples de discriminación (...)”*.

Por su parte, en el sistema interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la omisión de la adopción de medidas estatales para garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre la tierra y los recursos naturales de acuerdo con sus patrones tradicionales de uso y ocupación es una violación de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

También ha sostenido CIDH que, frente a los pueblos indígenas y tribales, los Estados están obligados *“al otorgamiento gratuito de tierras en extensión y calidad suficiente para la conservación y desarrollo de sus formas de vida”*¹. El *test* para determinar cuándo las tierras son de extensión y calidad suficientes, es el que a los miembros de la comunidad que vivan en dicho territorio, éste les garantice el ejercicio continuo de las actividades de las que derivan su sustento y de las que depende la preservación de su cultura². El

¹ 17 CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser./L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, Capítulo IX, párr. 50, Recomendación 1.

² La CIDH ha recomendado en este sentido a los Estados *“adoptar a la brevedad las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a la propiedad y la posesión de [las comunidades indígenas] y sus miembros, respecto de su territorio ancestral, en particular para (...) garantizar a los miembros de la comunidad el ejercicio de sus actividades tradicionales de subsistencia”* [CIDH, Informe No. 73/04, caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa (Paraguay), 19 de octubre de 2004, Recomendación 1. Referido en: Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 8].



derecho a un territorio en calidad y extensión suficientes es de particular relevancia para ciertas clases de pueblos indígenas y tribales cuya especificidad sociocultural, y cuyas situaciones concretas, requieren un especial nivel de protección. Así, en el caso de las comunidades indígenas cazadoras y recolectoras, que se caracterizan por patrones itinerantes de residencia, *“la superficie del territorio que se le transfiera debe ser suficiente para que preserve sus propias formas de vida, asegure su viabilidad económica, así como su propia expansión”*³.

En virtud del artículo 21 de la Convención Americana y del artículo XXIII de la Declaración Americana, los pueblos indígenas y tribales son titulares de derechos de propiedad y dominio sobre las tierras y recursos que han ocupado históricamente⁴, y por lo tanto tienen derecho a ser reconocidos jurídicamente como los dueños de sus territorios⁵, a obtener un título jurídico formal de propiedad de sus tierras⁶, y a que los

³ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Yakye Axa v. Paraguay. Referidos en: Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120(i)

⁴ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 115.

⁵ El reconocimiento oficial del dominio por los pueblos indígenas sobre sus territorios no es un acto discrecional y libre de la voluntad estatal, sino una obligación [CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párr. 19]. Los Estados están obligados a adoptar medidas efectivas para reconocer el derecho de

ara reconocer el derecho de

propiedad comunal de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y usado [CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 193]. La obligación del Estado de reconocer

y garantizar el ejercicio del derecho a la propiedad comunal por los pueblos indígenas exige, necesariamente, que el Estado “adopte las medidas correspondientes para proteger el derecho del pueblo [indígena o tribal correspondiente] en su territorio, incluido el reconocimiento oficial de ese derecho” [CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 132]. En virtud del artículo XXIII de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, el Estado está obligado a “titular o establecer por otra vía los mecanismos necesarios que aclaren y protejan el territorio en el que existe su derecho” [CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párrs. 193 y 197 – Recomendación 1]; por lo tanto, los Estados violan el derecho de propiedad de los pueblos indígenas consagrado en el artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, “al no adoptar medidas efectivas para reconocer su derecho de propiedad comunal a las tierras que han ocupado y usado tradicionalmente, o establecer otro tipo de mecanismo jurídico necesario para aclarar y proteger el territorio en el que existe su derecho” [CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 152]. Al no hacerlo, violan también los artículos 25, 1.1 y 2 de la Convención Americana en perjuicio de los miembros de dichas comunidades [Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awast Tigni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 137].

⁶ s Estados están obligados a garantizar el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales y sus miembros sobre sus tierras ancestrales [CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Sawhoyamaya v. Paraguay. Referidos en: Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 113(a). CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 115].



títulos sean debidamente registrados⁷. Adicionalmente, los pueblos indígenas y tribales tienen derecho al uso y goce permanente de su territorio ancestral, y a obtener el título de su territorio⁸. El derecho colectivo de propiedad sobre las tierras indígenas implica la titulación colectiva del territorio, esto es, el reconocimiento de un título también colectivo de propiedad sobre esas tierras donde se refleje la propiedad comunitaria de la tierra⁹, sin perjuicio de las formas de organización interna de los pueblos indígenas en cuanto a la tenencia de la tierra¹⁰. En los casos de compra de tierras, los títulos deben

Los pueblos indígenas y tribales tienen, por lo tanto, derecho a gozar de títulos formales u otros instrumentos de reconocimiento de su propiedad sobre las tierras donde viven y desarrollan sus actividades culturales y de subsistencia [CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Awas Tingni v. Nicaragua*. Referidos en: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 104(l)]. Los principios jurídicos internacionales generales aplicables en el contexto de los derechos humanos de los indígenas incluyen “el reconocimiento de su derecho de propiedad y posesión con respecto a tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente” [CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, *Mary y Carrie Dann (Estados Unidos)*, 27 de diciembre de 2002, párr. 130], y “el reconocimiento por los Estados de los títulos permanentes e inalienables de los pueblos indígenas” respecto a los derechos de propiedad y uso [CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, *Mary y Carrie Dann (Estados Unidos)*, 27 de diciembre de 2002, párr. 130]. El reconocimiento y titulación de los derechos de propiedad indígenas y tribales sobre sus territorios, así como el debido registro de los títulos correspondientes, “significan derechos esenciales para la supervivencia cultural y para mantener la integridad comunitaria” [CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 16]. La falta de reconocimiento por el Estado de los derechos territoriales de las comunidades indígenas viola los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Awas Tingni v. Nicaragua*. Referidos en: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 109].

⁷ CIDH, Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párrs. 23-25. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 153-1

⁸ Corte IDH. Caso del Pueblo *Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 115.

⁹ En la sentencia sobre el caso del pueblo *Saramaka v. Surinam*, la Corte Interamericana ordenó, como medida de reparación: “delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio de los miembros del pueblo *Saramaka*, de conformidad con su derecho consuetudinario, y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo *Saramaka*, sin perjuicio de otras comunidades indígenas y tribales” [Corte IDH. Caso del Pueblo *Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 194(a)]. La CIDH ha sostenido que los Estados deben adoptar “medidas apropiadas para garantizar el proceso de demarcación legal, reconocimiento y otorgamiento a las comunidades indígenas de títulos de propiedad sobre la tierra y para que ese proceso no perjudique el normal desarrollo de la propiedad y vida comunitaria” [CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 39 – Recomendación 4]. Ver también: CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párrs. 45, 50 – Recomendación 4

¹⁰ Convenio 169 de la OIT, artículo 17.1 (“Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos”); Declaración de Naciones Unidas, artículo 26.3 (“Los Estados asegurarán el



quedar a nombre de la respectiva comunidad, y no del Estado¹¹. La complejidad del asunto no es excusa para que el Estado considere o administre las tierras indígenas no tituladas como tierras estatales¹².

A su turno, la Constitución Política dispone que Colombia es un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, en el que se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. Esta diversidad étnica y cultural constituye un principio rector del ordenamiento superior el cual garantiza los derechos fundamentales y la protección especial de las minorías étnicas, siendo obligación del Estado proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Art. 7) y, en consecuencia, promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptará medidas en favor de los grupos discriminados o marginados (Art. 13).

Partiendo del marco jurídico nacional e internacional arriba detallado, la Corte Constitucional ha destacado la importancia de tomar medidas para la protección preferente de los territorios ancestrales de las comunidades indígenas, siendo este un elemento esencial para su pervivencia física y cultural, así como su reconocimiento como grupo culturalmente diferenciado. Y en esa lógica el Estado se ve obligado a garantizar el acceso a estos territorios, su delimitación y titulación conformes a las normas del debido proceso dentro de un plazo razonable. (T-188 de 1993, T-652 de 1998, T-079 de 2001, SU-383 de 2003, C-030 de 2008, T-909 de 2009, T-547 de 2010, T-433 de 2011, T-009-2013).

Que el Convenio número 169 de la OIT establece el deber del Gobierno nacional de adoptar medidas especiales encaminadas a proteger los derechos de los pueblos y a garantizar el respeto de su integridad (artículo 2º); y medidas especiales orientadas a salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de estos pueblos (artículo 4º). En ese orden, señala que los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación (Art. 13) y guardando relación con los anterior, deberá reconocerles a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto deberá prestarse particular atención a la situación de pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes (Art. 14).

El capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario 2164 de 1995, compilado en el Libro 2, Parte 14 Título 7 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del sector administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, se inscriben entonces dentro del conjunto de medidas adoptadas por Colombia para atender tanto las referidas obligaciones internacionales como para desarrollar los igualmente mencionados preceptos constitucionales.

Puntualmente el Libro 2, Parte 14, Título 7 Capítulo 3 del Decreto 1071 de 2015 establece el

reconocimiento y la protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate")

¹¹ CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser./L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párrs. 45, 50 – Recomendación 4.

¹² CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Awas Tingni v. Nicaragua*. Referidos en: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrs. 104(i) y 140(l)



procedimiento administrativo para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, que tras 30 años de implementación evidencia necesidades de ajustes y mejoras, las cuales permitirán, por una parte, adaptar este régimen procedimental a las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, principalmente en materia de recaudo y valoración de información, y por otra, acercar el ordenamiento interno a los estándares de protección con los que se ha comprometido el Estado, particularmente -aunque no exclusivamente- el de plazo razonable.

Dichas necesidades dieron pábulo para que, en el marco de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2023-2026 – Colombia Potencia Mundial de la Vida, Transformación – Ordenamiento del Territorio, se llevara a cabo una mesa técnica entre el equipo técnico de la Mesa Permanente de Concertación y los equipos de la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de la cual se pactó el compromiso IT1-2, en virtud del cual “el gobierno nacional de manera coordinada y concertada con los pueblos indígenas en los espacios de concertación que corresponda, determinará y adelantará las adecuaciones institucionales y normativas que materialicen los derechos territoriales de los pueblos indígenas.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 356 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", contempla que los acuerdos de la Consulta Previa con los pueblos y comunidades indígenas hacen parte integral de la misma.

Una vez surtidos los diálogos con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI- en el marco de la Minga Indígena Nacional 2025, se consolidó el borrador final de las modificaciones al procedimiento de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, que acoge el espíritu del convenio 169 de la OIT y de las normas citadas en la primera parte de esta memoria justificativa, y que serían expedidas con fundamento en la atribución reglamentaria conferida al Presidente de la República por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución.

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, así como en el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015, el proyecto de norma que sirvió de antecedente a este al Decreto que modificaría algunos artículos del Libro 2, Parte 14, Título 7 del Decreto 1071 de 2015, correspondiente al Decreto 2164 de 1995, fue publicado en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante el período comprendido entre el día 22 de mayo al 05 de junio de 2025, para recibir comentarios de la ciudadanía y grupos de interés.

1.2. NECESIDAD, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

La racionalización y simplificación de trámites como política de Estado y el cumplimiento de compromisos de Gobierno originados en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo, representan motivos justificatorios suficientes para el proyecto regulatorio específico.

Y es que, por una parte, la doctrina y la jurisprudencia constitucional más especializada se han encargado de resaltar que el procedimiento administrativo constituye una expresión de la función pública, encontrándose por ello sometido a los principios constitucionales generales que orientan su ejercicio¹³, entre los que destacan los de eficiencia, eficacia, economía y celeridad¹⁴, mismos que, a su vez, han

¹³ Constitución Política, artículo 209. Ley 489 de 1998, artículo 3.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencias T-379 de 2004 y T-445 de 2022.



encontrado efectivo desarrollo en la política de simplificación y racionalización de trámites. En virtud de esta, los distintos órganos y entidades del Estado están obligados a ejecutar permanentemente actividades de recabo y análisis de información que conduzcan a la formulación de acciones de mejora, particularmente respecto a la supresión de requisitos y la simplificación de los trámites a los que los particulares deben ceñirse para acceder a los servicios de la administración.

En cuanto a los compromisos contraídos por el Gobierno Nacional en el marco de la consulta previa libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, basta con reiterar la mención a lo pactado como IT1-2, conforme al cual *“el gobierno nacional de manera coordinada y concertada con los pueblos indígenas en los espacios de concertación que corresponda, determinará y adelantará las adecuaciones institucionales y normativas que materialicen los derechos territoriales de los pueblos indígenas*. Lo así pactado encuentra respaldo y vigor vinculante en el artículo 356 de la Ley 2294 de 2023, conforme al cual *“Las entidades con compromisos derivados de escenarios de diálogo y concertación con i) comunidades negras, afrocolombianos, raizales, ii) pueblo Rrom; y iii) con pueblos y comunidades indígenas a través de su política indígena, incluidos en el PND 2022 - 2026 “Colombia potencia mundial de la vida” conforme a la priorización efectuada por las entidades en el PPI, destinarán los recursos para su cumplimiento, los cuales deberán estar acorde con el marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo. Los acuerdos de la Consulta Previa protocolizados del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 hacen parte integral de esta Ley.*

PARÁGRAFO. Las estrategias y metas acordadas con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras serán objeto de especial seguimiento del congreso de la República por medio de la comisión legal Afro”.

Bajo esta línea y en el marco del diálogo intercultural que tuvo lugar en las instalaciones de la Universidad Nacional, sede Bogotá, entre el Gobierno Nacional y la Minga Indígena, se identificaron algunos aspectos del procedimiento de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y de conversión de reservas en resguardos que admiten y reclaman ajustes y modificaciones en orden a contribuir al mejor funcionamiento de la administración. Es el caso, por ejemplo, del uso de fuentes secundarias y métodos indirectos como formas aceptables de recabo de información relevante para la toma de decisiones, cuya explícita incorporación en los procedimientos de formalización de la propiedad colectiva indígena permitirá seguir la tendencia marcada, entre otros, por el Decreto 148 de 2020¹⁵ e inclusive por el propio Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026¹⁶.

¹⁵ Al definir las formas admitidas de recolección de información en los procesos catastrales, el Decreto 148 de 2020 alude a los “métodos indirectos”, definiéndolos como *“(…) aquellos métodos de identificación física, jurídica y económica de los bienes inmuebles a través del uso de imágenes de sensores remotos, integración de registros administrativos, modelos estadísticos y econométricos, análisis de Big Data y demás fuentes secundarias como los observatorios inmobiliarios, para su posterior incorporación en la base catastral”.*

¹⁶ Con el propósito de facilitar la adquisición de predios rurales aptos para producción agropecuaria y su posterior redistribución equitativa entre los beneficiarios del Acuerdo Final de Paz, el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 introdujo un novedoso régimen de compra por oferta voluntaria, en desarrollo del cual la identificación física, jurídica y catastral del inmueble, así como el análisis de las condiciones constitutivas de limitaciones o restricciones para el uso de los mismos, puede ser evaluada *“a través de la consulta de información pública, plataformas de consultas institucionales, capas geográficas, interoperabilidad, uso de las tecnologías de la información y*



La misma problemática se presenta en relación con la eliminación del concepto previo del Ministerio del Interior, establecido en el artículo 12 del Decreto 2164 de 1995, actualmente compilado como artículo 2.14.7.3.6 en el DUR sectorial. Este requisito, creado como condición para la constitución de resguardos indígenas, se encontraba ausente en los articulados de la Ley 160 de 1994, la cual regula los derechos de las comunidades indígenas, por lo que su existencia genera una discrepancia normativa.

Dado que la Ley 160 de 1994 establece en su artículo 85 que las comunidades indígenas pueden constituir ampliar y sanear resguardos indígenas mediante procedimientos administrativos simplificados y libres de requisitos adicionales, la presencia de este concepto previo para el caso de constitución, se vuelve innecesaria y puede obstaculizar la agilidad del proceso. Por ello, se propone su supresión, con el fin de alinear el procedimiento de constitución resguardos indígenas con los principios constitucionales consagrados en el artículo 84 de la Constitución Política, que garantiza la protección de los derechos de las comunidades étnicas, y con las disposiciones de la Ley 962 de 2005, particularmente su artículo 1 numeral 1º,¹⁷ que promueve la simplificación y modernización de los procesos administrativos.

En relación con esta última norma, la experiencia administrativa documentada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como responsable y máxima autoridad de tierras de la implementación del Plan de Atención a las Comunidades Étnicas en materia de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, respalda la supresión de dicho requisito desde una perspectiva práctica. La ANT ha evidenciado que, en la mayoría de los casos, la gestión del concepto previo ante el Ministerio del Interior resulta redundante y poco efectiva, ya que el silencio administrativo positivo que la normativa otorga a la autoridad autorizadora no aporta un valor adicional ante la gestión y, además, incide negativamente en la eficiencia del proceso, pues genera retrasos innecesarios en la finalización de los procedimientos de constitución, afectando los derechos de las comunidades y la celeridad en la formalización de sus territorios y perjudicando las metas establecidas en el PND.

Por otra parte, atendiendo que el ámbito de aplicación del Decreto Ley 1275 de 2024¹⁸, establecido en el artículo 4, entre otros, abarca "(...)los territorios ancestrales, las territorialidades y las áreas poseídas por las comunidades que tengan un gobierno propio y hayan solicitado por las respectivas autoridades la

demás métodos indirectos", todo lo cual permite que la visita a terreno, otrora indispensable para estos propósitos, pase a convertirse en excepcional.

¹⁷ Artículo 1. Objeto y principios rectores. La presente ley tiene por objeto facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política. En tal virtud, serán de obligatoria observancia los siguientes principios como rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados:

1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos. Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. En tales casos las autoridades públicas no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias.

¹⁸ Por el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades.



puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la formalización y/o seguridad jurídica del territorio indígena de acuerdo con las normas pertinentes(...)", se hace necesario que las instituciones responsables de adelantar los procedimientos establecidos para garantizar la seguridad jurídica y protección de los territorios indígenas, generen mecanismos de articulación con las entidades del sector ambiental, con el fin de avanzar progresivamente en la definición del ámbito de competencias ambientales de los territorios indígenas.

La integración a los procesos de formalización de la información y medios de prueba resultantes de la implementación de los procesos de compra directa de predios y mejoras, al igual que la reconfiguración de las regulaciones atinentes al certificado de cumplimiento de la función social de la propiedad colectiva -esta última de creación legal y no reglamentaria, así como la eliminación del concepto previo expedido por el Ministerio del Interior-, constituyen otras formas de adecuación normativa que responden al doble propósito mencionado, esto es, a la implementación de la política de racionalización y simplificación de trámites y a la necesidad de cumplir con los compromisos protocolizados durante la consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Finalmente, con el fin de garantizar la implementación efectiva, estandarizada y conforme a los principios que rigen la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en el marco de su Sistema Integrado de Gestión – SIG, ha diseñado e implementado formatos de calidad y protocolos operativos que orientan el desarrollo de sus procedimientos misionales. En atención a las modificaciones introducidas por el presente decreto, dichos instrumentos deberán ser armonizados con el nuevo marco normativo, con el propósito de fortalecer la trazabilidad de las actuaciones, asegurar la eficiencia institucional, y propender por la mejora continua en los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de los resguardos indígenas.

Por lo expuesto se justifica la necesidad, oportunidad y conveniencia de modificar el Libro 2, Parte 14, Título 7 del Decreto 1071 de 2015, adecuando el procedimiento de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas a las peticiones de la Minga Nacional Indígena realizada entre 27 de abril y el 2 de mayo de 2025, así como a los propósitos de políticas de Estado en punto al mejoramiento constante de los trámites y procedimientos de la administración.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La aplicación de este proyecto está dirigido a las comunidades indígenas usuarias de los servicios institucionales en materia de formalización de territorios colectivos, y a la Agencia Nacional de Tierras, autoridad administrativa responsable de estudiar y atender las necesidades de tierra de las comunidades indígenas a través de los programas de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, según lo previsto por el artículo 85 de la Ley 160 de 1994, el artículo 2.14.7.3.7 del Decreto 1071 de 2015, y el artículo 38 del Decreto-Ley 2363 de 2015.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La cláusula general de competencia prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, hace evidente que concurre competencia para modificar algunos apartados de la reglamentación del Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994, siendo deber del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según lo visto en el numeral segundo del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, preparar los proyectos de decreto que deban ser expedidos por la cabeza del ejecutivo en ejercicio de sus competencias.



3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

El Decreto 2164 de 1995 fue compilado por el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, los cuales se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico en tanto no han sido derogadas por otra disposición ni declaradas inexequibles por la Corte Constitucional o declaradas nulas en virtud de la acción de nulidad.

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

Una vez se expida el decreto se modificarán los artículos 2.14.7.3.1., 2.14.7.3.2, 2.14.7.3.4, 2.14.7.3.5, 2.14.7.3.6 y 2.14.7.3.10 del Decreto 1071 de 2015, los cuales forman parte del Libro 2, Parte 14, Título 7 del mencionado DUR sectorial.

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).

El juez constitucional ha cumplido una función de integración y complementación sobre el marco jurídico que rige el reconocimiento y efectivización del derecho fundamental al territorio colectivo de las comunidades indígenas.

Así, por ejemplo, en la Sentencia T-693 de 2011 la Corte Constitucional abordó el análisis de la particular visión que tienen los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales en un ámbito colectivo, advirtiendo que *"(...) la mayor parte de los pueblos indígenas y tribales tienen un concepto del territorio que resulta ajeno a la cultura occidental. Para estos pueblos, la tierra está íntimamente ligada a su existencia y supervivencia desde el punto de vista religioso, político, social y económico; no constituye un objeto de dominio sino un elemento del ecosistema con el que interactúan. Por ello, para muchos pueblos indígenas y tribales la propiedad de la tierra no recae sobre un solo individuo, sino sobre todo el grupo, de modo que adquiere un carácter colectivo."*

Bajo una línea similar, la Sentencia T-009 de 2013 destacó *"la importancia de dejar por sentado que el derecho de propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre el territorio que han ocupado ancestralmente exige una protección constitucional preferente debido a que es un elemento esencial para la preservación de las culturas y valores espirituales de estos pueblos, así como para garantizar su subsistencia física y su reconocimiento como grupo culturalmente diferenciado. En esa medida, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a estos territorios, su delimitación y titulación, conforme a las normas del debido proceso dentro de un plazo razonable"*

En oportunidad posterior, a través de la Sentencia T-737 de 2017, el tribunal de cierre en lo constitucional hizo un recuento de la jurisprudencia constitucional respecto de los derechos al territorio colectivo y al debido proceso administrativo, en el marco de procesos de constitución de resguardo indígena, concluyendo que *"el Estado, en cabeza de las autoridades competentes de adelantar los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardo, es responsable de la violación, por un lado, del derecho de propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre el territorio que han ocupado ancestralmente y, por otro, del derecho al debido proceso administrativo, cuando sus actuaciones no se ajustan a las normas que definen los términos en que deben ser tramitados los procedimientos referidos, sin justificación alguna, y con desconocimiento de los plazos razonables de solución."*



En lo estrictamente tocante con la idoneidad de los procedimientos administrativos dispuestos para el estudio y atención de las necesidades de tierra de los pueblos indígenas, la Corte, en sede de revisión de tutela¹⁹, estableció los siguientes criterios para determinar si la mora en las respuestas a las solicitudes relacionadas con el derecho a la propiedad colectiva, resulta injustificada, a saber (i) la complejidad del proceso; (ii) la actuación de las partes; o (iii) algún factor válido que haya impedido la realización de los trámites.

También se ha encargado de advertir el máximo órgano en lo constitucional, que los procesos administrativos deben ser ágiles para efectos de asegurar una eficaz y oportuna realización de la función pública, cumpliendo estrictamente con el respeto por los derechos de la ciudadanía²⁰; que el procedimiento administrativo, como expresión de la función administrativa, está cobijado por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad²¹; que no se ajusta a la Constitución la dilación injustificada de decisiones, no sólo por lo que esto significa para el adecuado funcionamiento del Estado, sino por las implicaciones que tiene en las garantías fundamentales²²; y que el Estado tiene el deber de garantizar el acceso a la titulación y delimitación de los territorios ancestrales, conforme las normas del debido proceso, en un término razonable.²³

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales.

Para la implementación del decreto sobre el que versa la presente memoria justificativa no se requiere el acompañamiento de nuevos instrumentos jurídicos.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No se requiere, dado que la modificación al Título 7 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 no altera los procedimientos establecidos, sino que optimiza su eficiencia. Estos procesos continúan su curso ante la Agencia Nacional de Tierras, respaldados por un proyecto de inversión asignado para su ejecución, garantizando el cumplimiento de acuerdos previos de avance con los pueblos indígenas en el marco de la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo.

La modificación reglamentaria, lejos de afectar la implementación de los procedimientos en curso, fortalece su desarrollo y consolida los compromisos adquiridos con las comunidades indígenas. En este sentido, se asegura la continuidad de las acciones institucionales, permitiendo que los procesos se lleven a cabo con mayor eficacia, respetando los acuerdos y principios establecidos para la protección y gestión de los territorios indígenas.

La modificación reglamentaria tiene como propósito fortalecer las herramientas normativas adoptadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de dinamizar la actividad misional de la Agencia Nacional de Tierras. Esto le permitirá aplicar las mejores prácticas dentro del procedimiento administrativo, agilizando los procesos de dotación y titulación de tierras para las comunidades indígenas y facilitando la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en

¹⁹ Sentencia T-046 de 2021.

²⁰ Sentencias T-909 de 2009, T-009 de 2013 y T-379 de 2014.

²¹ Ibídem.

²² Sentencia T-009 de 2013.

²³ Corte Constitucional, sentencia T-379 de 2014 y T-046 de 2021.



el territorio nacional.

Asimismo, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI-, como instancia de diálogo y concertación con el Gobierno Nacional, conforme a lo dispuesto en el Decreto 1397 de 1996, garantiza el acceso de las comunidades indígenas a la administración de la información sobre sus propios territorios. En virtud de su competencia, la CNTI supervisa la ejecución de la programación de la Agencia Nacional de Tierras en materia de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, así como el saneamiento y conversión de reservas. Esta función se extiende a otros procedimientos, leyes y normativas que protegen los derechos territoriales de las comunidades indígenas.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (NO se requiere)

Los recursos para la implementación deberán seguir siendo identificados y asignados conforme al plan de trabajo anual definido por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, manteniendo el procedimiento actual. En este sentido, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como cabeza del sector, junto con la ANT, garantizarán la inclusión anual de los recursos necesarios en sus respectivos presupuestos, asegurando el financiamiento de estos procesos, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

La asignación de dichos recursos deberá estar en armonía con la disponibilidad fiscal establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Sector, permitiendo una planificación responsable y sostenible. De esta manera, se asegura la continuidad de las acciones institucionales orientadas a la gestión y protección de los territorios indígenas, manteniendo el compromiso con las comunidades y el desarrollo de los procedimientos establecidos.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El proyecto de Decreto no genera impacto ambiental de manera directa.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

No requiere

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)

No requiere

Informe de observaciones y respuestas

(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)

(X)

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia)

No requiere



<i>de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>No requiere</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>No requiere</i>

Aprobó:

JOSÉ LUIS QUIROGA PACHECO

Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo
Viceministro de Desarrollo Rural (E)

JORGE ENRIQUE MONCALEANO OSPINA

Jefe Oficina Asesora Jurídica