

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO NÚMERO

DE 2023

“Por el cual se modifican los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 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", relacionado con 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 y se dictan otras disposiciones”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales y, en particular las que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 2°, 4°, 5° y 14 y de la Ley 21 de 1991; y

CONSIDERANDO

Que los artículos 7° y 8° de la Constitución Política establecen el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica, cultural y natural de la Nación colombiana;

Que en la Ley 160 de 1994, Capítulo XIV, se establece que el instituto hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT *estudiará las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo*, y estudiar los títulos que estos presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos. Para tal fin, se consagran los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas;

Que el Estado colombiano ratificó el Convenio número 169 del 27 de junio de 1989 *“Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado por el Congreso de la República mediante Ley 21 del 4 de marzo de 1991;

Que el Convenio número 169 de la OIT es un instrumento internacional que reconoce Derechos Humanos de los pueblos indígenas y, por tanto, hace parte del bloque de constitucionalidad, por disposición del artículo 93 de la Constitución Política;

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 2°); y medidas especiales orientadas a salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de estos pueblos (artículo 4°);

Que el Convenio número 169 de la OIT reconoce y protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos (artículo 5°). En este sentido, el artículo 13 del citado Convenio establece que *“al aplicar las*

Continuación del Decreto *"Por el cual se modifican los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 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", relacionado con 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 y se dictan otras disposiciones"*

disposiciones de esta parte del Convenio, 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";

Que el artículo 14 de dicho Convenio establece que "1. Deberá reconocerle 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. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberá instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados";

Que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado de forma reiterada 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". (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 la Corte Constitucional ha resaltado "la importancia de ampliar el concepto de territorio de las comunidades étnicas a nivel jurídico, para que comprenda no sólo las áreas tituladas, habitadas y explotadas por la comunidad, por ejemplo, bajo la figura de resguardo, 'sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales y económicas, de manera que se facilite el fortalecimiento de la relación espiritual y material de estos pueblos con la tierra y se contribuya a la preservación de las costumbres pasadas y su transmisión a las generaciones futuras" (T-009-2013);

Que el Gobierno nacional reconoce que los pueblos indígenas de Colombia tienen una especial relación con el territorio que, tal como ha sido señalado por la Corte Constitucional en sendas sentencias, debe entenderse no sólo como el derecho que estos tienen sobre la propiedad colectiva que ocupan, sino excepcionalmente, como una extensión de sus prácticas ancestrales y su relación espiritual, cultural, económica y social con aquellas áreas en las cuales se desarrollan;

Que, mediante 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; y que en el marco de dicha consulta se acordó la modificación del Título 20 de la Parte 14 del Libro 2 los artículos

Continuación del Decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 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", relacionado con 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 y se dictan otras disposiciones"

2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 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", protocolizada mediante Acta del día 28 de enero de 2023.

Que, las modificaciones a realizar en los artículos mencionados están dirigidas en primer lugar a la administración del sistema de información que como producto se origina de la coordinación interinstitucional para la unificación de información predial de los territorios indígenas con el fin de asignarla a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas-CNTI, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En segundo lugar, respecto al *procedimiento de medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales* con el propósito de dar aplicación al principio de celeridad se realiza un ajuste a los numerales 3 y 5 del artículo 2.14.20.3.1 del mencionado Decreto. Que 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 decreto fue publicado en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Modificar. Modificar los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 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", el cual quedará así:

“Artículo 2.14.20.2.1. Sistema de coordinación interinstitucional para la unificación de información predial de los territorios indígenas. Con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica sobre la información existente en el Estado colombiano en materia de propiedad colectiva indígena, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará, en un plazo no superior a seis (6) meses, contados a partir de la vigencia del presente decreto, un sistema de coordinación interinstitucional para la unificación de la información predial de los territorios indígenas.

Para tales efectos, se tendrán en cuenta los aspectos relacionados con el territorio, población, georreferenciación, registros catastrales, resguardos constituidos, solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento, resguardos de origen colonial o republicano, posesión ancestral y/o tradicional de los pueblos y comunidades indígenas.

El sistema estará integrado por las siguientes entidades:

- 1. Ministerio del Interior.*
- 2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*
- 3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
- 4. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).*
- 5. Superintendencia de Notariado y Registro.*

Continuación del Decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 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", relacionado con 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 y se dictan otras disposiciones"

6. Agencia Nacional de Tierras (ANT).
7. Comisión Nacional de Territorios Indígenas.

El Gobierno nacional solicitará el acompañamiento de las entidades que para los casos específicos se requieran.

Como resultado de los trabajos adelantados por este sistema de coordinación se creará un sistema de información con todas las variables mencionadas, y aquellas que el sistema de coordinación identifique, el cual será administrado por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI.

Los contenidos servirán para ser consultados en todas las actuaciones administrativas de las instituciones públicas en relación con los territorios indígenas

Parágrafo. *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en concertación con la CNTI adecuará el funcionamiento y operatividad del Sistema de Coordinación Interinstitucional para la unificación de información predial de los territorios indígenas.*

CAPÍTULO 3

Medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales

Artículo 2.14.20.3.1. Procedimiento de medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales. *El procedimiento para adelantar la medida de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales será el siguiente:*

1. *Solicitud: El trámite se iniciará de oficio por la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, o a solicitud del Ministerio del Interior, de otra entidad pública, de la comunidad indígena interesada, a través de su cabildo o autoridad tradicional, o de una organización indígena.*

La solicitud de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales deberá acompañarse de una información básica relacionada con la ubicación, vías de acceso, un croquis del área a proteger, el número de familias que integra la comunidad y la dirección donde recibirán comunicaciones y notificaciones.

Esta solicitud podrá presentarse junto con la solicitud de constitución de resguardos de que trata el artículo 2.14.7.3.1 y siguientes del presente decreto.

2. *Validación de la información y apertura de expediente: Recibida la solicitud por la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces y revisados los documentos aportados, dentro de un término no mayor a 20 días se procederá a abrir un expediente, al cual se le*

Continuación del Decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 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", relacionado con 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 y se dictan otras disposiciones"

asignará una numeración. Dicho expediente contendrá las diligencias administrativas adelantadas en el presente procedimiento. La Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces revisará si adicionalmente existe una solicitud de procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento de resguardos o clarificación y/o reestructuración de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano y podrá usar esta información para el procedimiento de protección del objeto del presente título.

3. Una vez se realice la solicitud y abierto el expediente de protección de los territorios ancestrales y/o tradicionales de los pueblos indígenas, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces expedirá inmediatamente una Certificación de Apertura de Expediente e Inicio de Proceso de Protección, la cual será notificada a la autoridad indígena, a quien esta solicite, a quien esta solicite y se les comunicará a los titulares de derechos reales de dominio y a los terceros que se puedan ver afectados con esta actuación. La comunicación podrá hacerse mediante el mecanismo especial de comunicación para actos sujetos a inscripción en registros de instrumentos públicos o los mecanismos más expeditos conforme a la Ley 1437 de 2011 u otras normas aplicables.
4. En caso de que existan estudios socioeconómicos y levantamientos topográficos adelantados dentro de los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento, o reestructuración de resguardos de origen colonial o republicano que hayan avanzado, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces podrá emitir inmediatamente la medida de protección basado en la información y estudios que reposen en dichos expedientes.
5. La Agencia Nacional de Tierras emitirá un auto donde se determinen los responsables, funcionarios y fechas para realizar la visita técnica tendiente a recopilar la información para la elaboración del estudio socioeconómico y levantamiento topográfico. El auto que ordena la visita se comunicará al procurador agrario competente, a la comunidad indígena interesada o a quien hubiere formulado la solicitud y se fijará un edicto que contenga los datos esenciales de la petición en la secretaría de la alcaldía donde se halle ubicado el predio o el terreno, en caso de que la solicitud de protección de territorios ancestrales recaiga sobre territorios ubicados en áreas no municipalizadas, el edicto se fijará en la secretaría de gobierno departamental, la cual se realizará por el término de diez (10) días, a solicitud de la ANT, el cual se agregará al expediente.
6. *Visita técnica:* En la visita técnica se levantará un acta suscrita por las autoridades indígenas y funcionarios y las personas que han intervenido en ella, la cual deberá contener los siguientes datos: a) Ubicación del territorio, b) Linderos generales, c) Área aproximada,

Continuación del Decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 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", relacionado con 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 y se dictan otras disposiciones"

d) Número de habitantes que hacen parte de la comunidad, e) Número de colonos o terceros establecidos, indicando el área aproximada que ocupan y la explotación que adelantan. La visita deberá realizarse en un plazo no mayor a 12 meses después de emitido el auto. En los casos en que exista riesgo de despojo territorial, la visita se hará con carácter urgente y prioritario.

7. Entrega de estudio socioeconómico y levantamiento topográfico. Dentro de los 30 días hábiles siguientes a la culminación de la visita técnica, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces elaborará el estudio socioeconómico y levantamiento topográfico con su plano correspondiente. Se compulsará copia del mismo a la comunidad respectiva y se realizará socialización cuando esta lo requiera.
8. Expedición de la resolución de protección provisional de la posesión del territorio ancestral y/o tradicional: con base en el estudio socioeconómico y levantamiento topográfico, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces expedirá, en un plazo no mayor a 15 días siguientes a la elaboración del mismo, una resolución motivada decidiendo sobre el reconocimiento y protección provisional de la posesión del territorio ancestral y/o tradicional. En caso que resulte procedente tal reconocimiento y protección, en la misma resolución se solicitará a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos la inscripción de la medida provisional en los folios correspondientes. En los casos en que no existan folios de matrícula inmobiliaria se solicitará la apertura inmediata de uno nuevo a nombre la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, con la anotación provisional respectiva de su carácter de territorio ancestral y/o tradicional indígena, en favor de la respectiva comunidad, así como la inscripción de la mencionada resolución.

Si la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces constata que existe superposición de ocupaciones o de posesiones entre pueblos y comunidades indígenas, la medida de protección se extenderá a todas ellas. En todo caso, se entenderá que el acto administrativo de protección tiene carácter provisional, sujeto por ende a la titulación definitiva de la propiedad colectiva que realice la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces mediante el acto administrativo correspondiente, de conformidad con la legislación vigente.

Parágrafo 1. En expedientes de procesos de clarificación de vigencia de los títulos de origen colonial o republicano que hayan avanzado y en cuyos folios repose un estudio socioeconómico este podrá ser tomado como insumo para la medida de protección de territorio ancestral y/o tradicional.

Parágrafo 2. En virtud de las medidas provisionales de protección señaladas, los notarios y registradores de instrumentos públicos, así como

Continuación del Decreto *"Por el cual se modifican los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 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", relacionado con 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 y se dictan otras disposiciones"*

los funcionarios de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, adoptarán las medidas propias de su competencia para evitar cualquier acción de adjudicación de los predios cobijados por la medida de protección, a personas o comunidades distintas a las cobijadas por la misma. La omisión del cumplimiento de sus funciones acarreará las sanciones a que haya lugar de acuerdo con la normatividad vigente.

Parágrafo 3. *A partir de la presentación de la solicitud de ampliación, constitución o saneamiento de resguardos o de reestructuración de títulos de origen colonial y/o republicanos, o de la solicitud de protección de posesión de los territorios ancestrales y/o tradicionales, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces a petición de parte, podrá solicitar al inspector de policía de la jurisdicción correspondiente, la suspensión de los procesos policivos que se adelanten en tierras pretendidas en estos procedimientos, hasta tanto se culmine el proceso de titulación".*

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 de los Capítulos 2 y 3 respectivamente del Título 20 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

JHENIFER MARÍA MOJICA FLÓREZ

EL MINISTRO DEL INTERIOR

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	7 de diciembre de 2023
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por el cual se modifican los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3.1 del Título 20 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", relacionado con 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 y se dictan otras disposiciones”

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

Que el Gobierno Nacional reconoce que los pueblos indígenas de Colombia tienen una especial relación con el territorio que, tal como ha sido señalado por la Corte Constitucional en sendas sentencias, debe entenderse no sólo como el derecho que estos tienen sobre la propiedad colectiva que ocupan, sino excepcionalmente, como una extensión de sus prácticas ancestrales y su relación espiritual, cultural, económica y social con aquellas áreas en las cuales se desarrollan. (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)

La Comisión Nacional de Territorios Indígenas – En adelante CNTI, la cual tiene como función servir de órgano de interlocución y concertación entre los Pueblos Indígenas y el Gobierno Nacional creado mediante el Decreto 1397 de 1996 con el fin de tratar los temas relacionados a la garantía y goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia. En esta comisión por parte de los pueblos indígenas la integran los delegados de las Organizaciones Confederación Indígena Tayrona-CTI, Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana-OPIAC, Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC, y sus macro regionales, Autoridades Indígenas de Colombia-AICO por la Pachamama, las Autoridades Indígenas de Colombia- Gobierno Mayor, senadores y exconstituyentes indígenas.

De acuerdo a los artículo 1° y 2° del Decreto mencionado, la CNTI tiene entre sus funciones acceder a la información y actualizarla, sobre necesidades de las comunidades indígenas para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas y la conversión de éstas en resguardo; solicitudes presentadas, expedientes abiertos y estado de los procedimientos adelantado, al igual que, hacer el seguimiento a la ejecución de la programación de la Agencia Nacional de Tierras para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, y saneamiento y conversión de reservas a partir de la fecha de expedición del Decreto.

Respecto a 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 contenido en el Título 20 del Decreto 1071 del 26 de mayo del 2015 por medio del cual se

expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, se ha concertado en conjunto con los pueblos y comunidades indígenas en el marco de la consulta previa protocolizada el día 28 de enero de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 – Colombia Potencia Mundial de la Vida, el cual fue adoptado mediante Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, la modificación de los artículos 2.14.20.2.1 y 2.14.20.3;

La primera modificación a realizar es la contenida en el artículo 2.14.20.2.1 dirigido a la administración del sistema de información que como producto se origina de la coordinación interinstitucional para la unificación de información predial de los territorios indígenas con el fin de asignarla a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, pues como se señaló en anteriores líneas esta guarda relación con sus funciones asignadas en los artículos 1° y 2° del Decreto 1397 de 1996 y además se encuentra adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La operatividad y el funcionamiento del sistema de coordinación interinstitucional que se creó con la Resolución No. 182 del 26 de julio de 2016 modificada con la Resolución No. 68 del 09 de febrero de 2022 se adecuará entre el Ministerio de Agricultura y la Comisión posterior a la expedición de este Decreto.

La segunda y tercera modificación a realizar son las contenidas en el artículo 2.14.20.3.1. que define el *procedimiento de medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales* con el propósito de superar las dificultades que ha generado la identificación de los titulares de derechos inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria, siendo en gran parte indeterminados, lo cual deriva en actuaciones adicionales de rastreo en las bases de datos oficiales del Estado sin un efectivo resultado, de modo tal que el deber de notificación personal ha generado traumatismos frente a los tiempos del procedimiento, y como tal una contradicción frente al principio de celeridad consagrado en el numeral 1 del artículo 2.14.20.1.2. del mencionado Decreto. Además, se extiende el derecho fundamental al debido proceso de las personas o comunidades que se encuentran en áreas no municipalizadas pues se adiciona la publicación del edicto en las secretarías departamentales cuando la solicitud recaiga sobre estas zonas en virtud del principio de publicidad y respeto a los derechos de terceros.

Lo anterior, en cumplimiento a lineamientos de la Corte Constitucional, y el Consejo de Estado en sendos pronunciamientos acerca del derecho fundamental al debido proceso administrativo el cual se extiende a todas las actuaciones administrativas, y se fundamenta en el principio constitucional establecido en el artículo 29 de la Constitución Política¹. Este derecho fundamental representa un mecanismo de protección a los derechos de los ciudadanos, pues el Estado no puede limitarlos o cercenarlos de manera arbitraria o deliberada, en este caso los titulares de los derechos reales de dominio y a los terceros que puedan verse afectados hacen parte de este grupo poblacional.

Ahora bien, la presencia de personas con títulos de derechos reales de dominio y los 3ros en los territorios ancestrales y/o tradicionales es un fenómeno social inherente en los conflictos sobre la tenencia de la tierra en nuestro País; por tanto, no es un tema ajeno a la política

¹ Sentencia 2014-02189 de 2019 Consejo de Estado

pública de tierras. Reflejo de ello es la problemática que se suscita al momento de la etapa de alistamiento en la cual se identifica un número de cédulas prediales que se traslapan, o en la visita técnica en campo el número de colonos o terceros establecidos en el área de territorio a proteger, que alegan con o sin título los mismos derechos sobre la tierra.

En esta misma línea de modificación del procedimiento, en cuanto a las comunicaciones que se deben hacer se amplía a la fijación del edicto en las secretarías de gobierno departamentales cuando la solicitud de protección recaiga en territorios ubicados en áreas no municipalizadas, con el objetivo de tener una mayor cobertura y publicidad previo al inicio de la visita técnica, para que las comunidades o personas que se vean afectadas del trámite tengan la oportunidad de presentar sus pruebas o argumentos, en virtud del principio de publicidad y respeto a los derechos de terceros.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de modificación del Decreto 1071 de 2015, tiene como ámbito de aplicación en todo el territorio nacional específicamente en los territorios ancestrales y/o tradicionales los resguardos indígenas, que son aquellas tierras y territorios que históricamente han venido siendo ocupados y poseídos por los pueblos o comunidades indígenas tal y como lo establece el artículo 2.14.20.1.3:

1. Territorio ancestral y/o tradicional. 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.

2. Posesión tradicional y/o ancestral de tierras y territorios de los pueblos indígenas. 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.

En este sentido los sujetos a quienes va dirigido son los 115 pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional conforme al Censo Nacional de Población y Vivienda al año 2018 del DANE² y los que se reconozcan en adelante.

² DANE. Consulta realizada el 12 de noviembre de 2023. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

- **Constitución Política.**

Artículo 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 órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

- **Ley 21 de 1991 que adopta el convenio 169 de la OIT.**

Artículo 2°. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Artículo 4°. 1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libre mente por los pueblos interesados.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse 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 los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberá instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, se encuentra vigente.

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

Mediante el decreto se **modificarán** las siguientes disposiciones del Decreto 1071 de 2015, bien sea adicionando un inciso o párrafo o modificando textos existentes:

- Artículos 2.14.20.2.1. del Título 20 de la Parte 14 del Libro 2. **Sistema de coordinación interinstitucional para la unificación de información predial de los territorios indígenas**
- Artículo 2.14.20.3.1 del Título 20 de la Parte 14 del Libro 2. **Procedimiento de medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales**

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)

Jurisprudencia acerca de la protección de territorios ancestrales y/o tradicionales indígenas

Que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado de forma reiterada 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”. (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 la Corte Constitucional ha resaltado “la importancia de ampliar el concepto de territorio de las comunidades étnicas a nivel jurídico, para que comprenda no sólo las áreas tituladas, habitadas y explotadas por la comunidad, por ejemplo, bajo la figura de resguardo, ‘sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales y económicas, de manera que se facilite el fortalecimiento de la relación espiritual y material de estos pueblos con la tierra y se contribuya a la preservación de las costumbres pasadas y su transmisión a las generaciones futuras” (T-009-2013).

Jurisprudencia acerca del derecho al debido proceso administrativo a las actuaciones administrativas, con énfasis en los procedimientos especiales agrarios

Que la Corte Constitucional en la Sentencia T-046 de 2023, recogió sendos pronunciamientos acerca del derecho al debido proceso administrativo en las actuaciones administrativas, con énfasis en los procedimientos agrarios, fundamentado en el artículo 29 de la Constitución que establece “*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”.

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto

complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, *“materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa”* (sentencias T-796 de 2006, T-051 de 2016 y T595 de 2019). Así, el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico mediante el cual quienes actúen en procesos judiciales o administrativos, encuentran el amparo de sus derechos y logran una aplicación correcta de la justicia. Igualmente, esta corporación ha señalado que la finalidad del debido proceso administrativo consiste en *“(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”*.

Sobre la aplicación del debido proceso a las actuaciones administrativas, con énfasis en los procedimientos especiales agrarios, La Corte orientó que dicho derecho se *“aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos. De esta manera, se delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa (sentencia T-559 de 2015).*

En esa línea la Corte ha manifestado que *“el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”*.

En específico, existe un desarrollo jurisprudencial respecto del debido proceso que se predica de los procedimientos especiales agrarios (Sentencia SU-213 de 2021).

Al respecto, se ha establecido que este debido proceso es *“un principio rector y una garantía necesaria a través del cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”* (sentencia SU-235 de 2016), en tanto *“garantiza que los procesos de adjudicación, recuperación, y en general todo lo atinente a la distribución de baldíos sea un desarrollo de los postulados del principio del Estado Social y Democrático de Derecho”*.

Lo anterior también es aplicable a las autoridades administrativas, ya que la jurisprudencia de esta corporación ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen *“los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso. (...) De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas*

dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley". (Sentencia T-465 de 2009). Subrayado Propio.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

N/A

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No se requiere, teniendo en cuenta que esta solicitud de modificación a los artículos 2.14.20.2.1. y 2.14.20.3.1. del Título 20 de la Parte 14 del Libro 2, es la modificación de un procedimiento que está establecido y continua su curso ante la Agencia Nacional de Tierras, la cual ya tiene asignado un recurso para ejecución, y unos acuerdos previos de avance de dichos procesos con los pueblos indígenas en el marco de la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo.

La modificación normativa busca darle herramientas a la Agencia Nacional de Tierras para aplicar las mejores prácticas, dentro del procedimiento, en pro de garantizar el debido proceso administrativo dentro de este procedimiento de protección a los territorios ancestrales y/o transicionales.

De igual manera, fortalece a la Comisión Nacional de Territorios, en tanto le ofrece el acceso a la administración de la información de sus propios territorios indígenas bajo la cuales se creó y tiene la competencia de realizar el seguimiento a la ejecución de la programación de la Agencia Nacional de Tierras para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, saneamiento y conversión de reservas. Esta función se extiende a los demás procedimientos, leyes, o normas a favor de los derechos territoriales de las comunidades indígenas en atención al Decreto 1397 del 8 de agosto de 1996 por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Como se menciona en el ítem anterior, la reglamentación acá propuesta no requiere una disponibilidad presupuestal por las siguientes razones:

1. La operatividad y el funcionamiento del sistema de coordinación interinstitucional que se creó con la Resolución No. 182 del 26 de julio de 2016 modificada con la Resolución No. 68 del 09 de febrero de 2022 se encuentra a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

2. El procedimiento de medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales se encuentra a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, quienes poseen metas e indicadores anuales.

3. La operatividad y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas que se creó con el Decreto 1397 de 1996 conforme su artículo 5, se encuentra a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, LA ANT y el Departamento Nacional de Planeación.

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

Tener acceso al sistema de información por parte de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, le permite cumplir con su función establecida en el literal 6 del artículo 2 del Decreto 1397 de 1996, la cual consiste en responder bajo el criterio de la obligación del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación y del ordenamiento de los territorios indígenas, analizar las normas de la legislación agraria atinentes a resguardos indígenas y recomendar las modificaciones que se requieran para superar los principales obstáculos que se presentan a fin de darle cumplimiento a la constitución, ampliación, saneamiento, protección y reestructuración de resguardos indígenas y el saneamiento y conversión de reservas indígenas.

Así como lo dice la norma, esta Comisión se encuentra adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por ende tiene funciones públicas y administrativas, orientadas a guardar en primer lugar la primacía de la constitución, que para este caso en sus artículos 7, 8 y 72 desarrollo los principios y el deber del Estado de proteger los valores culturales y sociales encarnados en los territorios ancestrales y/o tradicionales como patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

N/A

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	(Marque con una x)
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)	(Marque con una x)
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los	(Marque con una x)

<i>ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</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>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

JOSE LUIS QUIROGA PACHECO

Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y del Uso del Suelo
Viceministerio de Desarrollo Rural

MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS

Viceministra de Desarrollo Rural

JUAN CAMILO MORALES

Jefe de la Oficina Jurídica