



Libertad y Orden

## MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

### DECRETO NÚMERO DE 2022

( )

Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano

### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en particular, las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, y

### CONSIDERANDO

Que el artículo 1 de la Constitución Política dispone que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.

Que de conformidad con lo señalado en los artículos 7 y 8 de la Constitución Política, el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación, la cual constituye un principio rector del ordenamiento superior, que 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.

Que el artículo 13 de la Constitución Política señala que, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptará medidas en favor de los grupos discriminados o marginados.

Que el presidente de la República, en ejercicio de facultades legislativas otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, expidió el Decreto Ley 902 de 2017, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso, formalización y el Fondo de Tierras”*.

Que, en desarrollo del Capítulo Étnico de que trata el punto 6.2. del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el Decreto Ley 902 de 2017, incluyó al pueblo Rom dentro de los beneficiarios de la Reforma Rural Integral

**Continuación del decreto:** *“Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano.”*

Que el Decreto Ley 902 de 2017, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, en su artículo 17 dispuso que: *“El Gobierno nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom - Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida”*.

Que, el artículo antes mencionado también determinó que: *“El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley.”*

Que en Sentencia C-359 de 2013, la Honorable Corte Constitucional determinó que, el pueblo Rom o Gitano ostenta la calidad de sujeto de especial protección constitucional, adquiere y se hace merecedor de los mismos beneficios que, por la Constitución y los convenios de derechos humanos, se consagran para las demás comunidades tribales.

Que en Sentencia C-073 de 2018, en virtud de la cual la Corte Constitucional revisó de manera oficiosa la constitucionalidad del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, en lo que respecta a lo previsto en el artículo 17, precisó las características étnicas y culturales del pueblo Rom, así: *“(i) la pertenencia es por sangre; (ii) son nómadas; (iii) tienen una concepción acerca del saber del eterno presente; (iv) hablan una lengua propia; (v) tienen una organización social basada en grupos de parentesco patrilineales con autoridades propias; (vi) creen en una idea de origen común; (vii) la edad y el sexo son sus factores ordenadores de estatus con un respeto por los hombres mayores; (viii) tienen un alto etnocentrismo; (ix) cuentan con un sistema jurídico propio; (x) un sistema de valores que da prelación a la solidaridad; (xi) un sentido de la estética particular con un apego a la libertad; y (xii) ejercen actividades productivas mediante oficios tradicionales.”*

Que en la citada Sentencia C-073 de 2018, la Corte Constitucional, al examinar el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, también indicó:

*“El pueblo Rom no es titular de propiedad colectiva, pues su tradición, usos y costumbres no hacen que su relación con el territorio tenga tal naturaleza, ni que existan asentamientos ancestrales que configuren una relación particular con ciertos lugares como sujeto colectivo. Sin embargo, sí es titular de otros derechos colectivos como la autodeterminación, la protección de la diversidad étnica y cultural y la consulta previa.(...)”*

*Por otra parte, es preciso señalar que la finalidad del Decreto Ley 902 de 2017 es la de adelantar medidas para la implementación de la reforma rural integral, de forma participativa y democrática, facilitando el acceso a tierras rurales a los campesinos más vulnerables. Las comunidades Rom, en tanto que grupo étnico minoritario, son consideradas como beneficiarias de las medidas del decreto en la medida en que sus particularidades y características identitarias sean compatibles con el trabajo campesino y el sector rural colombiano.*

**Continuación del decreto:** *“Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano.”*

*Desde esta perspectiva, si bien el Estado reconoce la protección integral del pueblo Rom como grupo étnico y entiende que el nomadismo hace parte de sus características identitarias, no por ello puede dejar de garantizar derechos como la vivienda digna o el acceso a la tierra para aquellos miembros de la comunidad, o comunidades que así lo requieran para el desarrollo de sus proyectos y actividades.*

*Así, si bien las Kumpanias Rom en Colombia están ubicadas cerca de la población urbana donde tradicionalmente desarrollan sus actividades, dentro de sus usos y costumbre, la crianza y doma de caballos (chalanería), por ejemplo, tiene relación con el sector campesino y resulta compatible con el acceso a tierras. Por lo tanto la posibilidad de dar acceso a la tierra para que desarrollen proyectos agrícolas productivos no resulta atentatoria de sus derechos, sino que antes por el contrario, se convierte en una medida de protección, que facilita la obtención de recursos para la comunidad y con ello se dirige a proteger su pervivencia.”*

Que el pueblo Rom o Gitano tiene el derecho a las mismas formas de acceso a la propiedad rural que todas las personas, individuales o jurídicas, y que las Kumpañy, como ente colectivo, pueden ser titulares de tierras.

Que, pese a lo anterior, algunas Kumpañy del pueblo Rom o Gitano, aunque por cultura ancestral tienen un modelo de vida itinerante, requieren de espacios y territorios propios para el fomento de prácticas y actividades tradicionales que les confieren alteridad, garantizando con ello su supervivencia física y cultural. En tal sentido, sus integrantes solicitan la titulación colectiva e individual de predios ubicados en área rural para familias pertenecientes a las Kumpañy que lo necesiten.

Que el artículo 2.5.2.1.6. del Decreto 1066 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”*, señaló que el Estado colombiano reconoce a los Rom o Gitanos como un grupo étnico con una identidad cultural propia, que mantiene una conciencia étnica particular, que posee su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales.

Que el numeral 2.1 del artículo 2.5.2.1.4. del Decreto 1066 de 2015, dentro de la estructura político social del grupo étnico Rom o Gitano, reconoce la existencia de la Kumpania como el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta reconociéndose las ubicadas en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Santander, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Atlántico, Tolima, Nariño, y en Bogotá D.C.

Que el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.”*, establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene la función de formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo.

Que el artículo 4 del Decreto Ley 2363 de 2015 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura”*, dispone que es función de la Agencia Nacional de Tierras, entre otras, ejecutar los programas de acceso a tierras; otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria; adelantar los procesos de adquisición

**Continuación del decreto:** "Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano."

directa de tierras en casos establecidos en la ley; administrar las tierras baldías de la Nación; verificar el cumplimiento de los regímenes y limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, y concertar con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención.

Que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sometió el presente decreto a consulta previa ante la Comisión Nacional de Diálogo, iniciando el 26 de noviembre de 2019 para fijar la ruta metodológica, a partir de la cual se desarrollaron 11 en las asambleas y recolección de insumos en territorio entre noviembre de 2020 y diciembre de 2020 y el 23 de junio de 2021, para finalizar con la protocolización el día \_\_\_\_\_, según consta en el acta de la Comisión Nacional de Diálogo.

Que se hace necesario reglamentar la implementación del programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rom o Gitano, en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, en aras de fortalecer la relación entre el modelo de vida y los aspectos culturales pertinentes de dicho pueblo.

En mérito de lo expuesto,

#### DECRETA:

**Artículo 1. Adición.** Adiciónese el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el cual quedará así:

#### "TÍTULO 23

#### Programa especial de acceso a tierras integral para el pueblo Rom o Gitano

#### Capítulo 1

#### Disposiciones Generales

**Artículo 2.14.23.1.1. Objeto.** El presente Título tiene por objeto reglamentar la implementación del programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rom o Gitano, en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, en aras de fortalecer la relación entre el modelo de vida y los aspectos culturales pertinentes de dicho pueblo.

**Artículo 2.14.23.1.2. Definiciones.** Para los fines de implementación del presente título, serán aplicables las definiciones establecidas en el artículo 2.5.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, así como las siguientes:

**1. Adjudicación individual:** Entiéndase el procedimiento mediante el cual la Agencia Nacional de Tierras realiza la asignación de derechos a cada núcleo familiar sobre un bien del Fondo de Tierras para la

**Continuación del decreto:** "Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano."

Reforma Rural Integral, en aplicación del Decreto Ley 902 de 2017 y las normas que lo complementen, adicionen, modifiquen o sustituyan.

**2. Adjudicación colectiva:** Entiéndase el procedimiento mediante el cual se realiza la titulación de las tierras a la respectiva Kumpania.

**Artículo 2.14.23.1.3. Instancia representativa.** Para efectos del presente título, la Kumpania es la instancia de organización socio política tradicional, que representará legalmente a cada comunidad Rom o Gitana, ejercerá la autoridad y realizará las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

**Parágrafo.** El Ministerio del Interior certificará la existencia y representación legal de cada Kumpania u Organización del Pueblo Rom, para que se postule como potencial beneficiario de los programas de acceso a tierras.

**Artículo 2.14.23.1.4. Acceso a Tierras al Pueblo Rom.** La Agencia Nacional de Tierras (ANT) adjudicará bienes inmuebles rurales a las Kumpañy, la cual será de forma individual o colectiva, haciendo uso de los siguientes mecanismos de adjudicación:

1. Compra directa de tierras por la Agencia Nacional de Tierras;
2. Subsidio Integral de Acceso a Tierras;
3. Titulación de terrenos baldíos reservados.

Para efectos del presente Título, el término Kumpania hace referencia al sujeto en singular y el término Kumpañy hace referencia a plural.

**Artículo 2.14.23.1.5. Condiciones especiales para el acceso a los programas.** Las Kumpañy que hayan sido adjudicatarias, por cualquiera de los programas de acceso a tierras, en los últimos quince (15) años y hubieren enajenado las tierras adjudicadas no podrán obtener una nueva adjudicación.

**Parágrafo.** Las Kumpañy que hayan sido adjudicatarias, por cualquiera de los mecanismos de acceso a tierras, solo podrán acceder a una segunda adjudicación si demuestran razonadamente que la adjudicación inicial fue insuficiente para atender las necesidades de tierras de la correspondiente comunidad o que las dinámicas poblacionales crecientes de la comunidad hacen necesaria otra adjudicación, conforme al estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras y al análisis de la Agencia Nacional de Tierras sobre la procedencia de una nueva adjudicación.

**Artículo 2.14.23.1.6. Destinación de predios colectivos.** De acuerdo con las necesidades de cada Kumpania, las tierras adjudicadas se podrán destinar al desarrollo de actividades culturales, político organizativas, de tránsito, productivas o de cualquiera otra naturaleza, dentro de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la Reforma Rural Integral, que garantice su supervivencia como pueblo étnico, el

**Continuación del decreto:** "Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano."

respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida.

**Parágrafo.** Cuando cada Kumpania haga las asignaciones para el uso familiar o individual, el representante legal elaborará un registro e inventario que se comunicará a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el objeto de verificar su distribución entre todas las familias que la conforman y cumplir con la función social de la propiedad del predio o predios adjudicados, en los términos del Decreto Ley 902 de 2017, la Ley 160 de 1994 y demás disposiciones aplicables y concordantes con la materia.

**Artículo 2.14.23.1.7. *Proyectos productivos sostenibles.*** De conformidad con lo previsto por el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017, los programas de acceso a tierras en favor de las comunidades Rom o Gitanas, deberán acompañarse de proyectos productivos agropecuarios de manera asociativa. Para tales efectos, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) podrá cofinanciar su implementación en el marco de sus competencias misionales y legales.

**Parágrafo 1.** Los proyectos productivos agropecuarios con los que se acompañen los programas de acceso a tierras se cofinanciarán únicamente respecto de la primera adjudicación.

**Parágrafo 2.** La Agencia Nacional de Tierras se coordinará con las demás entidades del Gobierno nacional competentes en temas rurales, con el fin de que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, cuando sea del caso, en los términos del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017.

**Artículo 2.14.23.1.8. *Beneficiarios.*** Serán beneficiarios de la adjudicación, únicamente las Kumpañy y organizaciones pertenecientes al pueblo Rom o Gitano registradas en el Ministerio del Interior, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el Decreto 1066 de 2015 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.

También podrán ser beneficiarios de acceso a tierra a título individual, los miembros de la comunidad Rom o Gitana, caso en el cual serán aplicables las condiciones establecidas en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017.

**Artículo 2.14.23.1.9. *Identificación de necesidades de tierras.*** La Agencia Nacional de Tierras (ANT) en coordinación con las respectivas Kumpañy, determinarán las necesidades cuantificadas de tierras para cada comunidad, basados en el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras. Las Kumpañy identificarán las opciones para la adquisición tierras y para el desarrollo de diferentes alternativas productivas necesarias para la supervivencia física y la pervivencia cultural del pueblo Rom o Gitano.

**Continuación del decreto:** "Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano."

**Parágrafo.** Los mecanismos de acceso a tierras se implementarán teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal del Fondo de Tierras para Reforma Rural Integral establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, con la finalidad de satisfacer de manera gradual y progresiva las necesidades de tierras identificadas en este artículo.

**Artículo 2.14.23.1.10. Adquisición directa de tierras por la ANT.** Con el objeto de dar cumplimiento al artículo 17 del Decreto 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) podrá adquirir predios y mejoras rurales mediante el proceso de negociación directa establecido en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994. Para tales efectos, aplicará, en lo pertinente, el procedimiento previsto en el Capítulo 4, Título 6, Parte 14, Libro 1, del Decreto 1071 de 2015.

**Artículo 2.14.23.1.11. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.** De conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, los bienes inmuebles incorporados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral también serán, entre otros, destinados al programa de acceso a tierras que se establece en el presente Título.

**Artículo 2.14.23.1.12. Función social y ecológica.** Los predios adjudicados al pueblo Rom o Gitano quedan sujetos al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, armonizada con los usos, costumbres y cultura de la comunidad respectiva.

Sus usos, costumbres y cultura deberán estar sujetos a todas las disposiciones sobre protección y preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente.

**Parágrafo.** Cuando la causa del incumplimiento de las obligaciones derivadas de la función social y ecológica de la propiedad se debiere a la acción u omisión de personas o entidades ajenas a la Kumpania; a la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito; al estado de necesidad o a la insuficiente tierra adjudicada a la Kumpania Rom, se acudirá a las autoridades competentes para que se adopten las medidas necesarias.

**Artículo 2.14.23.1.13. Traslado o reubicación condicionada.** Podrá reubicarse la Kumpania bajo las siguientes circunstancias:

1. En los casos de fuerza mayor, desastre natural o ambiental, o declaratoria de utilidad pública conforme con la ley, que provoque la destrucción total o parcial de los predios de propiedad de las Kumpañ, que haga inviable su ocupación material, usos culturales o aprovechamiento;
2. Previa caracterización por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, o quien haga sus veces, y previa aprobación por parte del Comité de Justicia Transicional que califiquen positivamente la reubicación.

**Continuación del decreto:** "Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano."

En cualquiera de estas circunstancias en las que proceda la reubicación condicionada, la adjudicación de nuevas tierras se hará con carácter de permanencia y bajo las condiciones establecidas en el artículo 2.14.23.5.

**Artículo 2.14.23.1.14. Título de propiedad.** De conformidad con el artículo 101 de la Ley 160 de 1994, las adjudicaciones de que trata el presente título, que se efectúen por parte de la Agencia Nacional de Tierras, se deberán realizar mediante acto administrativo, que una vez inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria constituye título idóneo para acreditar la propiedad.

**Parágrafo 1.** Los predios que se adquieran para el pueblo Rom o Gitano se titularán a nombre de la respectiva Kumpania.

**Parágrafo 2.** Las adjudicaciones para el pueblo Rom o Gitano se harán a nombre de la respectiva Kumpania y sus propiedades mantendrán el régimen establecido en la ley civil. Por lo tanto, no le serán extensivas las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad establecidas en el artículo 63 de la Constitución Política para las propiedades comunales de grupos étnicos.

**Parágrafo 3.** Una vez expedida y ejecutoriada la resolución de adjudicación, se procederá a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo competente. El Registrador devolverá a la ANT o quien haga sus veces, el original y una copia de la resolución, con la correspondiente anotación de su registro.

## **Capítulo 2** **Adjudicación Colectiva al pueblo Rom**

**Artículo 2.14.23.2.1. Competencia.** La Agencia Nacional de Tierras determinará el procedimiento de adjudicación colectiva del programa especial de acceso a tierras para el pueblo Rom o Gitano, el cual comprenderá, entre otros aspectos, la solicitud y registro, visitas a campo, estudio étnico y cultural, oposiciones y aquellos asuntos que se consideren pertinentes.

Así mismo, establecerá las condiciones especiales para adelantar convocatorias dirigidas a la aplicación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, el cual deberá ser asignado en el estricto orden previsto en el artículo 2.14.22.2.2. del Decreto 1071 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1330 de 2020.

**Artículo 2.14.23.2.2. Áreas adjudicables.** La Agencia Nacional de Tierras establecerá la cuantificación de las necesidades de tierras de cada Kumpania en el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras.

Son adjudicables las áreas ocupadas antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017 por las Kumpañy con especial consideración a su dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características

**Continuación del decreto:** "Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano."

particulares de productividad de los ecosistemas; así como los predios que surtan trámite de compra directa mediante oferta voluntaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, y de acuerdo a la determinación cuantificada de las necesidades de tierras, con fundamento cultural y técnico de cada Kumpania que se concluya en el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras.

**Artículo 2.14.23.2.3. Áreas inadjudicables.** En el programa de acceso de tierras para el pueblo Rom, serán inadjudicables los siguientes:

1. Los bienes de uso público.
2. Las áreas urbanas de los municipios.
3. Las tierras de resguardos indígenas y de territorios colectivos de los consejos comunitarios.
4. El subsuelo.
5. Los predios de propiedad privada, salvo los que sean adquiridos directamente con destino al pueblo Rom.
6. Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.
7. Los baldíos que hubieren sido destinados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, previo cumplimiento de la legislación ambiental vigente.
8. Los baldíos que constituyan reserva territorial del Estado (Decreto 2664 de 1995, art. 9º, literal d, compilado en el Decreto 1071 de 2015).
9. Los baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat (Ley 160 de 1994, art. 69, inciso final).
10. Las reservas indígenas y los territorios tradicionales utilizados por pueblos indígenas nómadas y seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura que se hallaren ubicados en zona de reserva forestal a la fecha de vigencia de la ley 160 de 1994 (art. 85, párrafos 5 y 6).
11. Predios que se encuentren afectados con medida de seguridad jurídica y protección de las tierras y territorios ocupados y/o poseídos tradicionalmente por las comunidades indígenas (Decreto 2333 de 2014, compilado en el Decreto 1071 de 2015).
12. Predios que se encuentren afectados con medida de protección de la Unidad Administrativa Especial para Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o de autoridad judicial de restitución de tierras.
13. Las áreas o predios que tengan la condición de ciénagas, playones y sabanas comunales, y los señalados en el artículo 83 del Código de Recursos Naturales -Decreto 2811 de 1974.
14. Las áreas o predios que hagan parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas conforme al Decreto 1076 de 2015, Título 2, Capítulo 1, Sección 2, artículo 2.2.2.1.2.1, de las áreas protegidas declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, de las áreas definidas en páramo, subpáramo, humedales, manglares, delimitadas por la autoridad ambiental.
15. Las áreas que se encuentren dentro de la franja paralela a la línea de mareas máximas, o a la del cauce permanente de ríos y humedales,

**Continuación del decreto:** "Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano."

madres viejas y demás bienes de uso público, de conformidad con la ley.

16. Las áreas de terrenos baldíos que se encuentren situadas dentro de un radio de 2,5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables tal como lo dispone la Ley 1728 de 2014 en su artículo 1º párrafo 1º.
17. Las áreas que estén situados en zonas de alto riesgo no mitigable.

### **Capítulo 3 Régimen de obligaciones**

**Artículo 2.14.23.3.1. Obligaciones.** Las Kumpañy que sean sujetos de acceso a tierra se someterán, por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad, al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

1. La Kumpania adelantará, directamente y/o con el trabajo de las familias que la integran, la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo estudio de funcionalidad étnica y cultural, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo.
2. No transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras.

La autorización respectiva sólo procederá cuando la Kumpania demuestre que con posterioridad a haber recibido el predio o apoyo, según corresponda, se ha presentado caso fortuito o fuerza mayor que le impiden cumplir con las obligaciones previstas en el Decreto Ley 902 de 2017 y en sus reglamentos y demás normas aplicables, y el comprador reúna las condiciones para ser sujeto de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley.

La Agencia Nacional de Tierras no expedirá la autorización si existen medidas o solicitudes de protección individual o colectiva sobre el predio, lo cual verificará con la Unidad de Restitución de Tierras.

Verificado lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras expedirá la respectiva autorización dentro de los tres (3) meses siguientes al momento en el que se complete la documentación exigida en la reglamentación que para tales eventos fije su Director General.

Para todos los casos el adquirente o cesionario se subrogará en las obligaciones del autorizado.

3. Garantizar que la información suministrada en el proceso de adjudicación, en cuya virtud adquirió el predio, es verídica.
4. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres.

**Continuación del decreto:** "Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano."

5. No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.

**Artículo 2.14.23.3.2. Caducidad Administrativa de la adjudicación.** Si dentro del término previsto en el artículo anterior, la Kumpania adjudicataria no cumple con las obligaciones previstas, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, adelantará el correspondiente procedimiento de caducidad administrativa de la adjudicación y los predios ingresarán al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, garantizando el debido proceso y a la defensa de la adjudicataria. Esta condición deberá consignarse en todos los actos administrativos de adjudicación que se realicen bajo los términos de este decreto y los registradores de instrumentos públicos anotarán en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria la correspondiente medida.

También procederá el trámite de caducidad administrativa en cualquier tiempo, cuando la Kumpania adjudicataria no diere cumplimiento a las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, protección de bosques nativos, de vegetación protectora, de reservas forestales y las relacionadas con el ambiente, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o de la Corporación Autónoma Regional, según las competencias establecidas.

**Parágrafo.** Una vez concluido el procedimiento de caducidad administrativa y decidido que los bienes regresan al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral o al dominio de la Nación, se adelantará el procedimiento administrativo necesario para su recuperación material.

**Artículo 2.14.23.3.3. Seguimiento.** La Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces podrá realizar visitas periódicas para establecer el cumplimiento de las obligaciones de la adjudicación.

#### **Capítulo IV Disposiciones finales**

**Artículo 2.14.23.4.1. Reserva de baldíos con destinación específica para el pueblo Rom.** La Agencia Nacional de Tierras podrá atender las necesidades de tierra de las Kumpañy que se postulan al programa especial de acceso a tierras del que trata el presente título, mediante la constitución de reserva de baldíos con destinación específica para la adjudicación a la Kumpania beneficiaria.

El procedimiento de adjudicación colectiva constituye el reglamento especial de adjudicación de que trata el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, para los propósitos de este título."

**Artículo 2. Apropiación presupuestal y marco de gasto.** La aplicación del presente título se realizará con las apropiaciones que se asignen del Presupuesto General de la Nación y en todo caso estará sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo.

**Continuación del decreto:** *“Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano.”*

---

**Artículo 3. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

**DANIEL ÁNDRES PALACIOS MARTÍNEZ**

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

**RODOLFO ZEA NAVARRO**



|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Entidad originadora:            | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo.   |
| Fecha (dd/mm/aa):               | 31-08-2021   |
| Proyecto de Decreto/Resolución: | Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14, del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano. |

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

### 1.1. ANTECEDENTES

El 24 de noviembre de 2016, se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante Acuerdo Final y refrendado por el Congreso de la República el 2 de diciembre de 2016.

El Acuerdo Final en el punto 1 contempla la Reforma Rural Integral, que de conformidad con el punto 6.2.3 del mismo acuerdo, para su implementación se deben tener en cuenta a las comunidades étnicas, como lo es el pueblo Rom o Gitano.

El 25 de mayo de 2017, se protocolizó la consulta previa del hoy Decreto Ley 902 de 2017 y, se concertó incluir un artículo que contemplará el programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom.

El 26 de mayo de 2017, se expidió el Decreto Ley 902 del 29 de mayo 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”* y, en su artículo 17, se incluyó el programa especial de acceso a tierras integral para comunidades Rom - Gitano.

En el Plan Marco de Implementación se concertó el siguiente indicador: *“Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a todas las familias pertenecientes al Pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierra”*.

El 28 de febrero de 2018, la Agencia Nacional de Tierras remitió un primer borrador de decreto reglamentario del artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017.

El 12 de julio de 2018, mediante Sentencia C-073 de 2018 la Honorable Corte Constitucional, dentro del expediente RDL-034, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, revisó de manera oficiosa la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, en cuyo resuelve segundo determinó la exequibilidad del artículo 17 del pluricitado decreto ley.

El 16 de noviembre de 2018, mediante OFI18-45985 la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, resolvió una consulta sobre la definición y características de una Kumpania.

El 25 de enero de 2019, en el Acta de Protocolización de la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en el acuerdo **4.A.2.** se concertó lo siguiente:

*“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural adoptará de manera concertada la reglamentación del Programa de acceso a tierras del Pueblo Rom establecido en el artículo 17 del Decreto 902*



*de 2017, para lo cual, la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura o quien ejerza sus funciones actuarán en el marco de sus competencias”*

En sesión del 14, 15 y 16 de agosto de 2019 de la Comisión Nacional de Diálogo, se pactó el siguiente compromiso:

*“El MADR se compromete a presentar el borrador de proyecto de decreto que reglamente el art. 17 del 902 de 2017, en la siguiente sesión de CND, a realizarse tentativamente en el mes de octubre de 2019.*

*De igual manera, el MADR manifestó que enviará el documento por lo menos una semana antes para que cada Kumpania socialice el borrador, ya que si en esa misma sesión se puede concertar el Decreto, teniendo esos vistos buenos, se podría protocolizar y pasar a la expedición.*

*Por su parte, los representantes del pueblo Rrom solicitaron que se tuvieran en cuenta las dinámicas propias, ya que ellos en sus Kumpañy son uno más, y por lo tanto se debe tener en cuenta que la ruta metodológica para realizar la consulta debe incluir socializaciones en territorio. Por lo tanto, el MADR debe tener en cuenta el presupuesto para concertar y socializar el borrador con cada Kumpania.*

*El MADR informó que actualmente no tienen respuesta al respecto de ese tema. Razón por la cual realizarán las consultas respectivas para discutirlos en el marco de la próxima sesión de la CND”*

El 18 de octubre de 2019, la Comisión Nacional de Diálogo socializó las generalidades del borrador de proyecto de decreto y se comprometió a definir la ruta metodológica de la consulta previa del proyecto de decreto en la sesión del 26 de noviembre de 2019.

En sesión del 26 de noviembre de 2019 de la Comisión Nacional de Diálogo, llevada a cabo en el Salón Mochuelo del Hotel GHL de Montería, Córdoba, se concertó la ruta metodológica del proceso de consulta previa del decreto reglamentario del artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, en la cual se radicó la propuesta de medida administrativa, se explicó con amplitud a toda la comisión y se concertó la ruta metodológica, de la cual se destaca lo siguiente:

*“Durante el ejercicio de revisión se realizaron los ajustes en documento borrador con control de cambios.*

*Con esto se finalizó la fase de socialización y presentación del proyecto de Decreto en el marco de la CND. Al final de la sesión se remitirá el Documento Borrador del Proyecto con las modificaciones.*

*A continuación se inició la concertación de la ruta metodológica. El MADR manifestó que tiene entendido según la información del Ministerio del Interior, que la Ruta consiste en una primera Comisión Nacional de Diálogo para realizar la socialización y apertura de la Consulta Previa, que es la actual sesión, y la realización de 11 reuniones en territorios para socializar el decreto con las bases y recolectar insumos, sugerencias, propuestas y comentarios de los miembros de las Kumpañy y/o Organizaciones, y una última Comisión Nacional de Diálogo en la cual se realiza la concertación y protocolización del respectivo Proyecto de Decreto.*



*El MADR aclaró que este año no existen los recursos o la disponibilidad operativa para realizarlo en Diciembre, por lo cual sugieren a los representantes de las Kumpaño que remitan una propuesta de cómo sería la ejecución de los eventos territoriales, con valores y fechas.*

*De igual manera, se informó que antes del 15 de abril, el MADR no tiene las capacidades técnicas o la disponibilidad operativa de recursos humanos y logísticos para desarrollar el proceso, puesto que, previamente, se debe realizar el proceso de contratación del operador logístico, a través de una licitación pública, que no dura menos de 45 días.*

*Los representantes legales del pueblo Rrom, manifestaron su inconformidad frente a la incapacidad de iniciar la fase de eventos territoriales durante Diciembre de 2019, así como durante el primer trimestre del año 2020.*

*Se pidió la opinión del Ministerio Público, en materia de la ejecución del presupuesto. A lo que Ministerio Público respondió que en la rama ejecutiva, la mayoría de personal está vinculada por contrato de prestación de servicios, situación que retrasa la capacidad de respuesta oportuna por parte de las entidades a principio de año. De igual manera les explicaron el principio presupuestal de la anualidad, así como los procedimientos de contratación pública, los cuales generan algunos retrasos para la atención oportuna.*

*El MADR, realizó una serie de preguntas sobre la parte administrativa de la ejecución, como por ejemplo ¿Se hace un contrato con una sola organización, o se hace con cada una de las Kumpaño? A lo que se respondió que se debe atender el enfoque diferencial étnico, y las particularidades de usos y costumbres, por lo cual cada Kumpaño u organización realiza la operación logística de cada reunión.*

*El MADR pregunto si la referencia numérica de los eventos, se tomaba a partir del auto censo que es reportado y reposa en el Ministerio del Interior. Los representantes legales del pueblo Rrom manifestaron que si debe tenerse en cuenta esa información oficial.*

*El MADR preciso que la garantía logística consistiría en refrigerio AM y PM, almuerzo y el salón y materiales de trabajo. Así mismo pregunto por la duración de la reunión, a lo que el Ministerio del Interior, respondió que un día. Los representantes de las Kumpaño manifestaron que si bien en otras ocasiones se ha realizado por un día, ellos requieren de dos para realizar la socialización.*

*El Ministerio del Interior, realizó la observación respetuosa que en los pliegos técnicos se exija la experiencia en el manejo de población étnica, particularmente con el pueblo Rrom Gitano.*

*El MADR propuso que el Pueblo Rrom, realizara una propuesta económica, para lo cual se destinó un espacio autónomo, en el cual se construyó dicha propuesta. Posteriormente se realizó un ejercicio de negociación y concertación entre el MADR y los representantes legales del pueblo Rrom para definir los valores logísticos de la ruta de consulta en cada una de las Kumpaño y Organizaciones. A continuación:*



| Propuesta Economica Concertada Consulta Previa Pueblo Rrom |          |                      |                      |                      |                      |                        |                      |                      |                      |                       |
|--|----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Kumpania   | Personas | Almuerzos            | Refrigerios          | Transporte           | Salon                | Logisticos<br>Personas | Logisticos<br>Valor  | Coordinador          | Profesional          | Total                 |
| Bta Prorrom  | 203      | \$ 8.120.000         | \$ 5.075.000         | \$ 9.135.000         | \$ 2.600.000         | 4                      | \$ 1.400.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 29.330.000         |
| Bta Union  | 199      | \$ 7.960.000         | \$ 4.975.000         | \$ 8.955.000         | \$ 2.600.000         | 4                      | \$ 1.400.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 28.890.000         |
| Cucuta   | 242      | \$ 9.680.000         | \$ 6.050.000         | \$ 10.890.000        | \$ 2.300.000         | 5                      | \$ 1.750.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 33.670.000         |
| Envigado   | 38       | \$ 1.520.000         | \$ 950.000           | \$ 1.710.000         | \$ 1.600.000         | 1                      | \$ 350.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 9.130.000          |
| Giron  | 273      | \$ 10.920.000        | \$ 6.825.000         | \$ 12.285.000        | \$ 2.900.000         | 5                      | \$ 1.750.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 37.680.000         |
| Sabanalarga  | 51       | \$ 2.040.000         | \$ 1.275.000         | \$ 2.295.000         | \$ 2.100.000         | 2                      | \$ 700.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 11.410.000         |
| San Pelayo   | 41       | \$ 1.640.000         | \$ 1.025.000         | \$ 1.845.000         | \$ 2.100.000         | 2                      | \$ 700.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 10.310.000         |
| Sampues  | 141      | \$ 5.640.000         | \$ 3.525.000         | \$ 6.345.000         | \$ 2.300.000         | 3                      | \$ 1.050.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 21.860.000         |
| Sahagun  | 81       | \$ 3.240.000         | \$ 2.025.000         | \$ 3.645.000         | \$ 2.300.000         | 3                      | \$ 1.050.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 15.260.000         |
| Pasto  | 35       | \$ 1.400.000         | \$ 875.000           | \$ 1.575.000         | \$ 1.600.000         | 1                      | \$ 350.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 8.800.000          |
| Tolima   | 68       | \$ 2.720.000         | \$ 1.700.000         | \$ 3.060.000         | \$ 2.100.000         | 2                      | \$ 700.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 13.280.000         |
| <b>Totales</b>   |          | <b>\$ 54.880.000</b> | <b>\$ 34.300.000</b> | <b>\$ 61.740.000</b> | <b>\$ 24.500.000</b> | <b>32</b>              | <b>\$ 11.200.000</b> | <b>\$ 11.000.000</b> | <b>\$ 22.000.000</b> | <b>\$ 219.620.000</b> |

| Valores Unitarios   |              |
|---------------------|--------------|
| Transporte          | \$ 45.000    |
| Refrigerio<br>AM PM | \$ 25.000    |
| Almuerzo            | \$ 40.000    |
| Coordinador         | \$ 1.000.000 |
| Profesional         | \$ 2.000.000 |
| Logisticos          | \$ 350.000   |

*Por último, antes de finalizar la jornada se realizó la aclaración de que la protocolización del Decreto se llevara a cabo en la siguiente sesión de la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom, después de finalizada la fase de encuentros territoriales”.*

De lo anterior, se concluye que en general la ruta metodológica se pacto en 3 etapas: (i) Preconsulta (sesión del 26 de noviembre de 2019), en la cual se socializó la propuesta de decreto y concertó la ruta metodológica, sesión financiada por el Ministerio del Interior; Socialización en territorio para recolectar insumos de las 9 kumpañ y 2 organizaciones nacionales, para 11 eventos por un valor de **DOSCIENTOS DIECINUEVE MILLONES SEISCIENTOS VEINTE MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$219.620.000)**. Se precisa que, a dicho valor se le debe sumar el valor de las comisiones de los funcionarios y contratistas que apoyen la socialización, como los costos administrativos y de administración del operador logístico. (ii) Una vez realizadas las 11 asambleas territoriales se procedía con la protocolización en la siguiente sesión de la Comisión de Dialogo, financiada por el Ministerio del Interior.

El 28 de febrero de 2020, se convocó a reunión para el 12 de marzo del mismo año los equipos técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior, con el fin de darle cierre técnico y jurídico al proyecto de decreto y explicar la ruta metodológica de la consulta previa.



El 28 de febrero de 2020, mediante memorando 20204200015423 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo radicó ante la Oficina Asesora Jurídica el proyecto de decreto para su revisión y darle cierre técnico al proyecto de decreto en la reunión del 12 de marzo de 2020.

El 12 de marzo de 2020, se llevó a cabo reunión presencial en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la participación de los delegados técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior, en la cual se trabajó en el proyecto de decreto para definir la versión final, el cual se remitió el 16 de marzo de 2020, con un único comentario por resolver de parte de la ADR con el artículo 2.14.22.5.

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 2020 declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

El 13 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud y Protección Social expidieron la Circular Externa No. 015, a través de la cual se establecieron recomendaciones para la prevención, contención y mitigación del coronavirus COVID-19 en grupos étnicos, para evitar el contacto y reuniones con comunidades étnicas.

El presidente de la República, en uso de sus facultades del artículo 217 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 137 de 1993, mediante Decreto 217 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El 17 de marzo de 2020 la Oficina Asesora Jurídica de la ADR, remitió bajo control de cambios los ajustes al artículo 2.14.22.7 del proyecto de decreto, y no sobre el artículo 2.14.22.5 como inicialmente habían planteado.

El 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 450 modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.

El 17 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior expidió la circular CIR2020-24-DMI-1000, mediante la cual, en el numeral ii), suspendió todas las actividades en campo de las rutas metodológicas de consultas previas de medidas legislativas y administrativas, que impliquen reuniones con comunidades indígenas, Rom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en todo el territorio nacional, mientras dura la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada por la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y, las normas que la modifiquen, sustituyan y/o adicionen.

El 22 de marzo de 2020, el presidente de la República mediante Decreto 457 de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir del 25 de marzo de 2020, medida que fue modificada y prorrogada mediante Decretos 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020, 847 del 14 de junio de 2020, 878 del 25 de junio de 2020, 990 del 9 de julio de 2020 y 1076 de 2020, hasta el 1 de septiembre de 2020.

El 4 de abril de 2020, se elevó el requerimiento para que se pudiera contar con un operador logístico que permitiera realizar las 11 asambleas en territorio de conformidad con la ruta metodológica pactada el 26 de noviembre de 2019.

El 24 de abril de 2020, mediante Oficio 20204200080811 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se dirigió a los representantes legales de las 9 Kumpaño y 2 organizaciones nacionales del pueblo Rom para manifestar que, si bien se había pactado iniciar las socializaciones en territorio el 15 de abril de 2020, ante el



hecho imprevisible, irresistible y ajeno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID -19.

El 30 de julio de 2020, mediante correo electrónico la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en respuesta a la solicitud de concepto y visto bueno al proyecto de decreto, manifestó lo siguiente:

*“[...] de manera atenta informamos que desde esta Oficina se considera pertinente avanzar con el trámite respectivo, una vez se reanude el proceso de suscripción del proyecto que se encuentra suspendido con ocasión de la emergencia derivada de la enfermedad covid – 19.*

*En línea de lo anterior, se considera pertinente realizar las siguientes precisiones:*

*En la parte considerativa, se estima pertinente incorporar lo concerniente a la elaboración de la consulta previa.*

*Asimismo, y como quiera que en la parte resolutive del proyecto sub examine se señala que las adjudicaciones al pueblo rom no se someterán a los dispuesto en el artículo 63 de la Constitución, se observa la necesidad de incorporar este aspecto en la justificación jurídica.*

*Se recomienda analizar con la ANT si a nivel de manual operativo o reglamento interno se determinará qué área y bajo qué procedimiento administrativo se dará cumplimiento a lo concerniente al ingreso al RESO cuando se trate de solicitudes individuales y así mismo cual será el régimen que se aplicará.*

*En este sentido damos respuesta a lo solicitado, sin perjuicio de manifestar que quedamos atentos a cualquier solicitud o aclaración.”*

El 28 de julio de 2020, mediante Decreto 1076 se adicionó como garantía para la medida de aislamiento el numeral 44 al artículo 3º, así:

**“Artículo 3, Garantías para la medida de aislamiento.** *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

*(...)44. El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en la gestión de actividades que garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.*

El 25 de agosto de 2020, se expidió el Decreto 1168, a través del cual se decretó a partir del 1 de septiembre de 2020 el aislamiento inteligente con distanciamiento individual responsable.

El 27 de octubre de 2020, mediante oficio 20204200213501 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó al Ministerio del Interior la derogatoria de la Circular CIR2020-24-DMI-1000 del 17 de marzo de 2020, frente al cual no obtuvimos respuesta, sin embargo, con ocasión de expedición del Decreto 1076 de 2020, que adicionó el numeral 44 al artículo 3º, bajo el entendido que la consulta previa, es un derecho fundamental, la CIR2020-24-DMI-1000 del 17 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio del Interior perdió eficacia jurídica.

El 29 de octubre de 2020, mediante oficio 20204200215971 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitó al Ministerio del Interior una reunión con los representantes legales de las Kumpaño y organizaciones nacionales del pueblo rom, con el fin de reanudar la ruta metodológica de la consulta previa y definir el cronograma de la realización de las 11 asambleas de socialización en territorio.



El 3 de noviembre de 2020, se llevó a cabo reunión entre Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de alistar la fase de socialización en territorio de la consulta previa del proyecto de decreto del asunto.

El 6 de noviembre de 2020, se llevo a cabo sesión de la Comisión Nacional de Diálogo con representantes de 6 kumpany y de las 2 organizaciones nacionales del pueblo rom, para acordar lo siguiente:

#### **“4. Revisión y concertación de fechas de ruta metodológica.**

*El MADR presentó su propuesta de fechas para implementar la ruta de concertación con el pueblo Rrom definida el año pasado, y se definieron las siguientes fechas para realizar los encuentros territoriales de la consulta en las siguientes fechas:*

| <i>Fecha</i>           | <i>Kumpania / Organización</i> |
|------------------------|--------------------------------|
| <i>12 de noviembre</i> | <i>San Pelayo</i>              |
| <i>15 de noviembre</i> | <i>Sahagún</i>                 |
| <i>16 de noviembre</i> | <i>Sampués</i>                 |
| <i>20 de noviembre</i> | <i>Envigado</i>                |
| <i>20 de noviembre</i> | <i>Pasto</i>                   |
| <i>22 de noviembre</i> | <i>Tolima</i>                  |
| <i>23 de noviembre</i> | <i>Sabanalarga</i>             |
| <i>26 de noviembre</i> | <i>Girón</i>                   |
| <i>28 de noviembre</i> | <i>Cúcuta</i>                  |
| <i>29 de noviembre</i> | <i>Bogotá Prorrom</i>          |
| <i>30 de noviembre</i> | <i>Bogotá Unión Romaní</i>     |

#### **5. Acuerdo logísticos.**

*Para avanzar en los preparativos logísticos para el desarrollo de los encuentros, el operador logístico hará un desembolso del 45% del presupuesto 4 días antes del evento en el territorio.*

*El día del evento el operador bajo la dirección realizará los pagos de los reembolsos de transporte multimodal a los asistentes de los encuentros, así como el pago del coordinador y profesional del pueblo Rrom. Lo que asciende en promedio a un 75% del total del evento. El desembolso final se realizará por parte del operador 4 días después de la entrega de toda la documentación de legalización del evento.*

*Para el desarrollo de estos eventos, se dieron las indicaciones de la documentación requerida:*

**1) La siguiente documentación debe ser enviada el **sábado, 07 de noviembre del 2020**, a los correos **julian.pena@minagricultura.gov.co** y **jessika.vera@minagricultura.gov.co**.**

- *Copia del documento del representante*
- *Rut de la Kumpania*
- *Certificación bancaria de menos de 8 días*
- *Resolución del Ministerio del interior del representante legal.*

**2) El día del evento se deben reunir los documentos relacionados con la legalización del transporte y las cuentas de cobro del coordinador y profesional (para estos dos, el operador remitirá el formato). También se aclaró que el transporte se pagará contra los listados censales vigentes y los listados de asistencia.**



- *Formato de transporte*
- *Copia de documento de identidad*

El 11 de noviembre de 2020, mediante oficio 20204200225681 se informó a la Comisión Nacional de Dialogo que se aplazarían las fechas de realización de la socialización en territorio.

Los días 11, 17, 18 y 20 de noviembre de 2020, se llevó a cabo reunión entre Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de revisar el proyecto de decreto y formular una resolución que permitiera implementar al interior de la ANT la reglamentación del proyecto de decreto del asunto.

El 20 de noviembre de 2020, se radicaron mediante correo electrónico los proyectos de decreto y de resolución reglamentarios del artículo 17 del Decreto 902 de 2017 ante el Ministerio del Interior, quienes a su vez lo remitieron a los representantes del pueblo rom el día 21 de noviembre de 2020.

El 21 de noviembre de 2020, se llevó a cabo sesión de la Comisión Nacional de Dialogo, en la cual se llegaron a los siguientes acuerdos:

*“Se modificaron las fechas de la consulta a nivel territorial (Se anexa cronograma)*

*Se realizará la Consulta previa territorial tanto del Proyecto de Decreto como Resolución operativa de la ANT.*

*El MADR dará respuesta el día lunes 23 sobre la solicitud de contratar dos profesionales nacionales para acompañar el proceso de consulta, consolidar el documento final y acompañar el espacio de concertación.*

*El MADR enviará un correo electrónico con las instrucciones y formatos de cuentas de cobro para la solicitud de los desembolsos de los eventos”*

Las fechas de la socialización en territorio se actualizaron de la siguiente manera:

| <i>Fecha</i>           | <i>Kumpania / Organización</i> |
|------------------------|--------------------------------|
| <i>27 de noviembre</i> | <i>San Pelayo</i>              |
| <i>28 de noviembre</i> | <i>Sampués</i>                 |
| <i>29 de noviembre</i> | <i>Sahagún</i>                 |
| <i>30 de noviembre</i> | <i>Girón</i>                   |
| <i>3 de diciembre</i>  | <i>Pasto</i>                   |
| <i>3 de diciembre</i>  | <i>Cúcuta</i>                  |
| <i>5 de diciembre</i>  | <i>Sabanalarga</i>             |
| <i>5 de diciembre</i>  | <i>Tolima</i>                  |
| <i>5 de diciembre</i>  | <i>Envigado</i>                |
| <i>12 de diciembre</i> | <i>Bogotá Prorrom</i>          |
| <i>13 de diciembre</i> | <i>Bogotá Unión Romaní</i>     |

El día 23 de noviembre de 2020, se respondió a la Comisión Nacional de Diálogo que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural apoyaría la contratación de 2 profesionales por valor de \$3.500.000 cada uno, para que asesoren a la Comisión Nacional de Dialogo en la consolidación de insumos, propuesta del pueblo rom y asesoría en la fase de protocolización, dando cumplimiento a los compromisos de la sesión del 21 de noviembre de 2020.



El día 23 de noviembre de 2020, se remitió a toda la Comisión Nacional de Dialogo los formatos de listado de asistencia, cuenta de cobro y reembolso de transporte, así como la confirmación de las fechas y los valores de cada uno de los 11 eventos de socialización en territorio, dando cumplimiento a los compromisos de la sesión del 21 de noviembre de 2020.

El cronograma acordado con la Comisión Nacional de Diálogo el 21 de noviembre de 2020, se cumplió en un 91%, quedando pendiente la socialización en la kumpania de Cúcuta, dado que por restricciones a la movilidad y los eventos en el municipio de Cúcuta imposibilitó la realización del mismo.

El 14 de diciembre de 2020, en sesión con los miembros de la Comisión Nacional de Diálogo, se acordó que la asamblea de Cúcuta se realizará en la vigencia 2021, así como la protocolización del proyecto de decreto y resolución; a pesar que el Ministerio propuso protocolizar en el mismo mes de diciembre de 2020.

El 5 de mayo de 2021, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante oficio 20214200096601 solicitó al Ministerio del Interior una reunión con el fin de coordinar la reanudación de la ruta metodológica de la consulta previa del decreto del asunto y la resolución de la ANT; que se remitieran las 2 hojas de vida de los asesores y definir la fecha de la protocolización, dependiendo de la convocatoria del Ministerio del Interior.

El 5 de mayo de 2021, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural mediante memorando 20214200036723 solicitó el visto bueno del proyecto de decreto del asunto.

El 20 de mayo de 2021, mediante OFI2021-13824-DAI-2200 el Ministerio del Interior convocó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a sesión de comisión de diálogo del 25 al 28 de mayo de 2021.

El 25 de mayo de 2021 en sesión de la Comisión Nacional de Dialogo se acordó lo siguiente:

*“(...) en la segunda 2ª Comisión Nacional de Dialogo se abrirá un día de espacio para socializar este tema con los representantes gitanos y sus respectivos asesores o profesionales.*

*Se retomaron los compromisos siendo los siguientes:*

*Realizar la visita territorial de la Kumpania de Cúcuta el 21 de junio.*

*Mandar las hojas de los asesores el día viernes 28 de Mayo por parte de un delegado del Pueblo Rom.*

*Enviar el 16 de junio propuesta unificada del pueblo rom para así, en la 3º CND se pueda protocolizar los documentos de decreto y resolución de acceso a tierras”*

El 27 de mayo de 2021, por intermedio del Ministerio del Interior, se remitieron las dos hojas de vida de los asesores de la Comisión Nacional de Dialogo.

El 18 de junio de 2021, previo acuerdo con el representante legal de la Kumpania de Cúcuta, mediante oficio 20214200130651 se convocó a la sesión en territorio para el 23 de junio de 2021.

El 20 de junio de 2021, mediante memorando 20211100048993 la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, remitió los comentarios y sugerencia de modificaciones al proyecto de decreto del asunto.

El 23 de junio de 2021, se llevó a cabo la sesión de socialización en territorio del proyecto de decreto y resolución con la kumpania de Cúcuta y, de este modo, se dio por terminada la fase de socialización y recolección de insumos de las medidas administrativas objeto de consulta previa.



Ese mismo día se remitió a los equipos técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, para dejar en limpio el proyecto de decreto.

El 29 de junio de 2021, se llevó a cabo reunión con los equipos técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, y se **dio cierre técnico y jurídico al proyecto de decreto del asunto**, remitiendo el texto a todos los participantes.

El 2 de julio de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una vez efectuado el cierre del decreto, mediante memorando 20211100053153 dio respuesta al memorando 20214200036723.

El 20 de julio de 2021, el Ministerio del Interior, en sesión de la Comisión Nacional de Dialogo dispuso de un día para que en espacio autónomo la comisión realizará la revisión y consolidación de la contrapropuesta del pueblo Rom, tal como lo respondió el Ministerio del Interior en oficio del EXT\_S21-00064131-PQRSD-062465-PQR del 09 de octubre de 2021.

El 3 de agosto de 2021, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural radicó ante la Oficina Asesora Jurídica el proyecto de decreto mediante memorando 20214200061393 del 3 de agosto de 2021.

El 18 de agosto de 2021, mediante memorando 20211100065253 la Oficina Asesora Jurídica remitió comentarios y ajustes al proyecto de decreto y la memoria justificativa.

El 25 y 26 de agosto de 2021 los equipos técnicos y jurídicos de la Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, revisaron los comentarios y ajustes, para consolidar el proyecto de decreto y de memoria justificativa y, nuevamente, se dio cierre técnico y jurídico.

El 26 de agosto de 2021, mediante memorando 20214200068033 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, radicó por segunda vez el proyecto de decreto ante la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El 27 agosto de 2021, mediante memorando 20211130068193 la Oficina Asesora Jurídica devuelve el proyecto de decreto para visto bueno del señor Viceministro de Desarrollo Rural y con ajustes de forma al proyecto de resolución.

El 31 de agosto de 2021, mediante memorando 20211130069083 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, radicó por tercera vez el proyecto de decreto ante la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para visto bueno, publicación a comentarios de conformidad con el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 y el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, por el término de 15 días calendario, paralelamente radicación en la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y, posterior remisión a Secretaría Jurídica de Presidencia de la República.

El 1 de septiembre de 2021, mediante oficio 20211130191031 el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, radicó mediante correo electrónico a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior el proyecto de decreto junto con la memoria justificativa y la justificación técnica.

El 12 de octubre de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizo una primera reiteración de la solicitud de estudio del proyecto de decreto a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior.



El 17 de noviembre de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizó una segunda reiteración de la solicitud de estudio del proyecto de decreto a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior.

El 13 de enero de 2022 mediante oficio 20224200295021 el Viceministro de Desarrollo Rural solicitó al Viceministro del Participación e Igualdad de Derechos el impulso en el trámite de revisión del proyecto de decreto *“Por el cual se adiciona el Título 23, a la Parte 14, del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de dotación de tierras para el Pueblo Rom o Gitano”*.

El 16 de marzo de 2022 radicaron el OFI2022-5214-DAI-2200 del 14 de marzo de 2022, mediante el cual convocan a Comisión Nacional de Dialogo para el día 29 de marzo de 2022.

El 22 de marzo de 2022 mediante oficio 20224200344171 se respondió al Ministerio del Interior la convocatoria para precisar algunos aspectos logísticos y procedimentales.

El 23 de marzo de 2022 se llevo a cabo reunión entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural para unificar la posición sobre la convocatoria, para determinar que técnicamente el sector esta en la capacidad de protocolizar el proyecto de decreto.

El 24 de marzo de 2022, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior mediante OFI2022-6019-OAJ-1400 respondió la solicitud del 1 de septiembre de 2022, informando que: *“se remiten los referidos documentos con algunos comentarios y observaciones de carácter formal, bajo control de cambios. Por lo demás, esta oficina comparte el contenido de fondo de los mismos”*.

## **1.2. OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA**

El artículo 1 de la Constitución Política dispone que, Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.

El artículo 7 de la Constitución Política, indica que el Estado 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.

El artículo 13 de la Constitución Política, señala que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptará medidas en favor de los grupos discriminados o marginados.

El presidente de la República, en ejercicio de facultades legislativas otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, expidió el Decreto Ley 902 de 2017.

El acuerdo final contempla en su punto 1 la Reforma Rural Integral, y en el literal a) del punto 6.2.3 señala que: *“En la implementación del Punto 1 (RRI) se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva. [...] Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales [...] Acceso a tierras incluyendo el Fondo de Tierras. Se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. [...]”*



Esta norma desarrolla el Capítulo Étnico del Acuerdo Final (punto 6.2), toda vez que, incluye al pueblo Rom dentro de los beneficiarios de la Reforma Rural Integral, tal como lo indicó la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-359 de 2013, en la cual determinó que el pueblo Rom o Gitano ostenta la calidad de sujeto de especial protección constitucional, adquiere y se hace merecedor de los mismos beneficios que por la Constitución y los convenios de derechos humanos se consagran para las demás comunidades tribales.

Al respecto, el punto 1.1.2 del Acuerdo previó que, además de las medidas para acceso a tierras como adjudicación y créditos, el Gobierno debía implementar medidas que generaran la posibilidad de establecer derechos reales de uso sobre predios rurales. Al respecto sostiene el cuarto párrafo del citado punto:

*“Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.”*

Como se explicó ampliamente en el análisis sobre el requisito de reserva de ley, el Acuerdo Final no constituye un parámetro de control constitucional que tenga el alcance de fijar reservas estrictas de ley, puesto que ello está exclusivamente reservado a la Constitución. Además, una lectura contextualizada del Acuerdo, permite concluir que se trata de un documento programático –no jurídico- que permite realizar un examen de conexidad teleológico a la luz de las finalidades perseguidas por su texto, y no como un control que se ejerce de forma literal sobre el mismo. Adicionalmente, no puede dejarse de lado que en el momento en que se concluyó el acuerdo sobre la reforma rural integral (mayo de 2013), aún no se había planteado la posibilidad de dotar al Presidente de facultades legislativas extraordinarias dirigidas a implementar lo acordado, de forma que no es posible exigir a los negociadores que se hubiesen anticipado y previsto el uso de las mismas.

En ese sentido, bajo una lectura sistemática y contextualizada del Acuerdo Final y, teniendo en cuenta la naturaleza del examen de conexidad que esta misma Corte ha establecido, la expresión *“el Gobierno tramitará una ley”*, implica la obligación a cargo del Gobierno nacional de adelantar las gestiones necesarias para impulsar una norma, de rango legal, que permita promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso. La finalidad de lo acordado es la creación de la norma de rango legal, y justamente se impone expresamente la designación de la tarea al Gobierno, por lo cual, para la Corte Constitucional queda suficientemente claro que el artículo 17 del decreto analizado, constituye un desarrollo conexo con lo acordado en este punto del acuerdo, que además concuerda perfectamente con sus finalidades.

En la consulta previa del Decreto Ley 902 del 29 de mayo 2017, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, se protocolizó con la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rom, el hoy artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, que a continuación se transcribe:

*“Artículo 17. Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom. El Gobierno Nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida. El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley.”*



En la Sentencia C-073 de 2018, en virtud de la cual la Corte Constitucional revisó de manera oficiosa la constitucionalidad del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, en lo respecta a lo previsto en el artículo 17, precisó las características étnicas y culturales del pueblo Rom, así:

*“(i) la pertenencia es por sangre; (ii) son nómadas; (iii) tienen una concepción acerca del saber del eterno presente; (iv) hablan una lengua propia; (v) tienen una organización social basada en grupos de parentesco patrilineales con autoridades propias; (vi) creen en una idea de origen común; (vii) la edad y el sexo son sus factores ordenadores de estatus con un respeto por los hombres mayores; (viii) tienen un alto etnocentrismo; (ix) cuentan con un sistema jurídico propio; (x) un sistema de valores que da prelación a la solidaridad; (xi) un sentido de la estética particular con un apego a la libertad; y (xii) ejercen actividades productivas mediante oficios tradicionales.”*

De otro lado en la misma sentencia, puntualmente sobre el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017 manifestó que:

*“El artículo 17 establece un “Programa Especial de Dotación de Tierras para Comunidades Rrom”. Para el Gobierno Nacional, esta norma desarrolla el Capítulo Étnico del Acuerdo Final (punto 6.2) toda vez que incluye al pueblo Rom dentro de los beneficiarios de la Reforma Rural Integral. La norma incluye la expresión “y reconocimiento de derechos de uso” que requiere de un análisis más detallado.*

*Al respecto, el punto 1.1.2 del Acuerdo previó que además de las medidas para acceso a tierras como adjudicación y créditos, el Gobierno debía implementar medidas que generaran la posibilidad de establecer derechos reales de uso sobre predios rurales. Al respecto sostiene el cuarto párrafo del citado punto:*

*Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria”*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en esta sentencia, sobre la relación del pueblo rom con el sector agropecuario manifestó:

*“Desde esta perspectiva, si bien el Estado reconoce la protección integral del pueblo Rom como grupo étnico y entiende que el nomadismo hace parte de sus características identitarias, no por ello puede dejar de garantizar derechos como la vivienda digna o el acceso a la tierra para aquellos miembros de la comunidad, o comunidades que así lo requieran para el desarrollo de sus proyectos y actividades. Así lo han venido haciendo algunas entidades del Estado que brindan facilidades a los Rom para acceder a los beneficios para desarrollar proyectos agrícolas.*

*Así, si bien las Kumpanias Rom en Colombia están ubicadas cerca de la población urbana donde tradicionalmente desarrollan sus actividades, dentro de sus usos y costumbre, la crianza y doma de caballos (chalanería), por ejemplo, tiene relación con el sector campesino y resulta compatible con el acceso a tierras. Por lo tanto la posibilidad de dar acceso a la tierra para que desarrollen proyectos agrícolas productivos no resulta atentatoria de sus derechos, sino que antes por el contrario, se convierte en una medida de protección, que facilita la obtención de recursos para la comunidad y con ello se dirige a proteger su pervivencia”.*

Ahora bien, el pueblo Rom o Gitano tiene el derecho a las mismas formas de acceso a la propiedad rural que todas las personas, individuales o jurídicas, y que las Kumpañy, como ente colectivo, pueden ser titulares de tierras.



Pese a lo anterior, algunas Kumpaňy del pueblo Rom o Gitano, aunque por cultura ancestral tienen un modelo de vida itinerante, requieren de espacios y territorios propios para el fomento de prácticas y actividades tradicionales que les confieren alteridad, garantizando con ello su supervivencia física y cultural. En tal sentido, sus integrantes solicitan la titulación colectiva e individual de predios ubicados en área rural para familias pertenecientes a las Kumpaňy que lo necesiten.

De conformidad con el artículo 2.5.2.1.6. del Decreto 1066 de 2015, los Rom o Gitanos son reconocidos como un grupo étnico con una identidad cultural propia, que mantiene una conciencia étnica particular, que posee su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales.

De conformidad con el numeral 2.1 del artículo 2.5.2.1.4. del Decreto 1066 de 2015, se ha reconocido la existencia de la Kumpania como el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta reconociéndose las ubicadas en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Santander, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Atlántico, Tolima, Nariño, y en Bogotá D.C.

Es importante destacar que el termino Kumpania es en la lengua Romani, y en singular se escribe “Kumpania” y en plural se escribe “Kumpaňy”

Adicionalmente, es importante mencionar que la expedición de este decreto reglamentario se encuentra contemplado el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*” en el Acuerdo 4.A.2., el cual se derivó de la Consulta Previa con el Pueblo Rom o Gitano, según acta del 25 de enero de 2019.

Sobre el artículo 2.14.23.1.6 del proyecto de decreto, es importante destacar que la destinación que se da a los bienes que se adjudiquen al pueblo rom, deben dar cumplimiento a la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la Reforma Rural Integral, tal y como lo dispone el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017.

Acerca del artículo de los proyectos productivos sostenibles, tal y como lo indica el artículo 2.14.23.1.7 del proyecto de decreto, estos se enmarcan dentro de la misionalidad, objeto y funciones de la Agencia de Desarrollo rural, y que los mismos son del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, si no está en este ámbito, se deberá acudir a otra entidad que por su misionalidad puedan atender proyectos productivos no agropecuarios, sobre el cual no podríamos reglamentar por salirse del sector administrativo proponente de la medida administrativa.

Por lo expuesto se justifica la oportunidad y conveniencia de reglamentar la implementación del programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rom o Gitano, en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto 902 de 2017, en aras de fortalecer la relación entre el modelo de vida y los aspectos culturales pertinentes de dicho pueblo.

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

*(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

El presente instrumento normativo está dirigido a las comunidades rom de todo el país y a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como entidad responsable de la ejecución de los programas planes y proyectos para la dotación de tierras a comunidades étnicas; a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en su calidad de



entidad técnica en el desarrollo e implementación de proyectos productivos; en los términos establecidos en el artículo 17 y 23 del Decreto Ley 902 de 2017.

### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia dispuso que corresponde al presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, para la cumplida ejecución de las leyes.

El Decreto Ley 902 de 2017, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, en su artículo 17 establece que *“El Gobierno Nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida.*

*El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley”*

El numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013, *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.”*, determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene la función de formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo.

Así mismo es función del Ministerio de Agricultura a través de sus dependencias formular y hacer seguimiento a la política agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural para la atención de la población en situación de vulnerabilidad con el objetivo de contribuir a la materialización de sus derechos con enfoque integral y diferencial, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

La Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 13 del decreto 1985 de 2013, tiene como función misional la de diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, encaminadas al establecimiento de territorios colectivos para grupos étnicos.

El Decreto Ley 2363 de 2015, *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.”*, dispuso la creación de la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, como una agencia estatal de naturaleza especial, de la rama ejecutiva, de carácter descentralizado, con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que ejercería funciones como máxima autoridad de las tierras de la Nación (art 1ero ibídem), para la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural para gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación (artículo 3 ibídem).



Además, en su artículo 4 estableció que es función de la Agencia Nacional de Tierras, entre otros, ejecutar los programas de acceso a tierras; otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria; adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en casos establecidos en la ley; administrar las tierras baldías de la Nación; verificar el cumplimiento de los regímenes y limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, y concertar con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención.

El Decreto Ley 2364 de 2015, el cual dispuso la creación de la Agencia de Desarrollo Rural, en adelante ADR, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (art 1ero *ibídem*), para ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución y proyectos desarrollo agropecuario y rurales nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales la competitividad del país (artículo 3 *ibídem*).

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

El Decreto Ley 902 de 2017, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, se encuentra actualmente vigente en el ordenamiento jurídico colombiano.

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

El proyecto de decreto adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, y no deroga, subroga, modifica o sustituye norma alguna.

### **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 jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia C-359 de 2013, ha determinado que el pueblo Rom o Gitano ostenta la calidad de sujeto a especial protección constitucional, adquiere y se hace merecedor de los mismos beneficios que por la Constitución y los convenios de derechos humanos se consagran para las demás comunidades tribales, observando sus particularidades.

La Sentencia C-359 de 2013, en cuanto a las características étnicas y culturales del pueblo Rom, la Corte Constitucional precisó que: *“(i) la pertenencia es por sangre; (ii) son nómadas; (iii) tienen una concepción acerca del saber del eterno presente; (iv) hablan una lengua propia; (v) tienen una organización social basada en grupos de parentesco patrilineales con autoridades propias; (vi) creen en una idea de origen común; (vii) la edad y el sexo son sus factores ordenadores de estatus con un respeto por los hombres mayores; (viii) tienen un alto etnocentrismo; (ix) cuentan con un sistema jurídico propio; (x) un sistema de valores que da prelación a la solidaridad; (xi) un sentido de la estética particular con un apego a la libertad; y (xii) ejercen actividades productivas mediante oficios tradicionales.”*

La Corte Constitucional, en Sentencia C-073 de 2018, al examinar el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017 indicó:



*“Por otra parte, es preciso señalar que la finalidad del Decreto Ley 902 de 2017 es la de adelantar medidas para la implementación de la reforma rural integral, de forma participativa y democrática, facilitando el acceso a tierras rurales a los campesinos más vulnerables. Las comunidades Rom, en tanto que grupo étnico minoritario, son consideradas como beneficiarias de las medidas del decreto en la medida en que sus particularidades y características identitarias sean compatibles con el trabajo campesino y el sector rural colombiano.*

*Desde esta perspectiva, si bien el Estado reconoce la protección integral del pueblo Rom como grupo étnico y entiende que el nomadismo hace parte de sus características identitarias, no por ello puede dejar de garantizar derechos como la vivienda digna o el acceso a la tierra para aquellos miembros de la comunidad, o comunidades que así lo requieran para el desarrollo de sus proyectos y actividades.*

*Así, si bien las Kumpanias Rom en Colombia están ubicadas cerca de la población urbana donde tradicionalmente desarrollan sus actividades, dentro de sus usos y costumbre, la crianza y doma de caballos (chalanería), por ejemplo, tiene relación con el sector campesino y resulta compatible con el acceso a tierras. Por lo tanto la posibilidad de dar acceso a la tierra para que desarrollen proyectos agrícolas productivos no resulta atentatoria de sus derechos, sino que antes por el contrario, se convierte en una medida de protección, que facilita la obtención de recursos para la comunidad y con ello se dirige a proteger su pervivencia.”*

Se destaca que la relación con la tierra de los pueblos gitanos en Colombia si bien tiene una historia ancestral, es de manera sustancial diferente a la lógica de las comunidades indígenas o afrocolombianas raizales o palenqueras en tanto no son sujetos de propiedad colectiva en los términos del artículo 63 de la Constitución Política en tanto el acceso a tierras no deviene de la posesión u ocupación ancestral o tradicional de territorios si no de la intención del Estado de proteger y promover la diversidad cultural dado que este grupo poblacional al igual que otros fue víctima del desplazamiento forzado viendo en riesgo su pervivencia cultural.

La relación que tiene el pueblo Rom con el territorio rural hace parte de su identidad cultural como etnia, pueblo o comunidad reconocida constitucionalmente, pero de manera diferencial gracias a su itinerancia, literalmente, en la Sentencia C-073 de 2018 la Corte al analizar la procedencia de la consulta previa del Decreto Ley 902 de 2017 con este grupo étnico consideró: *“El pueblo Rom no es titular de propiedad colectiva, pues su tradición, usos y costumbres no hacen que su relación con el territorio tenga tal naturaleza, ni que existan asentamientos ancestrales que configuren una relación particular con ciertos lugares como sujeto colectivo. Sin embargo, sí es titular de otros derechos colectivos como la autodeterminación, la protección de la diversidad étnica y cultural y la consulta previa”.*

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.**

Es necesario mencionar que este proyecto debe estar acompañado de un instrumento procedimental que será adoptado por la Agencia Nacional del Tierras y que establece el paso a paso y las dependencias encargadas de la ejecución del Programa Especial de Dotación de Tierras para el pueblo Rom o Gitano

## **4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

Se estima que existe impacto económico en tanto se trata de un programa nuevo para el acceso de tierras a una comunidad étnica que no lo tenía a través de las entidades del Estado correspondientes, por lo que, el impacto económico estará en la ficha de inversión vigente de la Agencia Nacional de Tierras – ANT y de



Agencia de Desarrollo Rural – ADR, dentro de las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

Se estima que una vez sea sancionado el proyecto de decreto, dentro del ciclo presupuestal, la Agencia Nacional de Tierras incluirá dentro de su proyecto de inversión de dotación y titulación para comunidades étnicas la inclusión y solicitud de recursos para implementar este proyecto de decreto dentro de las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo. Es decir, que si el decreto se expide en el segundo semestre de 2021, la ANT en el año 2022 incluirá dentro de la programación presupuestal del proyecto de inversión en 2022, para que se destinen recursos en la vigencia 2023.

Solo hasta que se empiece a dotar de tierras efectivamente a las comunidades Rom, la Agencia Nacional de Desarrollo, podrá implementar lo propio sobre proyectos productivos después de 2023, una vez se inicie con la implementación de la dotación de tierras.

**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)**

**ANEXOS:**

|   |              |
|---|--------------|
| Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria<br><i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i> |              |
| Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<br><i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>                | No requiere  |
| Informe de observaciones y respuestas<br><i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>             |              |
| Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio<br><i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i> | No requiere. |
| Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública<br><i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>                         | No requiere. |
| Otro<br>Consulta Previa   | Se requiere. |

Aprobó:

  
Firma: \_\_\_\_\_  
**MIGUEL ANGEL AGUIAR DELGADILLO**  
Cargo: Jefe.  
Dependencia: Oficina Asesora Jurídica.



Firma: \_\_\_\_\_

**WILBER JAIRO VALLEJO BOCANEGRA**

**Cargo:** Director

**Dependencia:** Dirección de Ordenamiento Social de la  
Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo.

Firma: \_\_\_\_\_

**JULIÁN DAVID PEÑA GÓMEZ**

**Cargo:** Asesor Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



## JUSTIFICACION TÉCNICA

**PARA:** **MIGUEL ÁNGEL AGUIAR DELGADILLO**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

**DE:** **WILBER JAIRO VALLEJO BOCANEGRA**  
Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

**ASUNTO:** Justificación Técnica del Proyecto de Decreto *“Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rom o Gitano”.*

Respetado doctor Miguel Ángel,

Mediante el presente escrito presento las consideraciones que dan lugar a la expedición del proyecto de decreto del asunto conforme a lo siguiente:

### 1. **Antecedentes, viabilidad técnica y jurídica.**

#### **Antecedentes.**

- 1.1. El 24 de noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante Acuerdo Final y refrendado por el Congreso de la República el 2 de diciembre de 2016.
- 1.2. El Acuerdo Final en el punto 1 contempla la Reforma Rural Integral, que de conformidad con el punto 6.2.3 del mismo acuerdo, para su implementación se deben tener en cuenta a las comunidades étnicas, como lo es el pueblo Rom o Gitano.
- 1.3. El 25 de mayo de 2017 se protocolizó la consulta previa del hoy Decreto Ley 902 de 2017, y se concertó incluir un artículo que contemplará el programa especial de dotación de tierras para comunidades Rom.
- 1.4. El 26 de mayo de 2017 se expidió el Decreto Ley 902 del 29 de mayo 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, y en su artículo 17 se incluyó el programa especial de dotación de tierras para comunidades Rom.
- 1.5. En el Plan Marco de Implementación se concertó el siguiente indicador: *“Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a*



*todas las familias pertenecientes al Pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierra”.*

- 1.6. El 28 de febrero de 2018 la Agencia Nacional de Tierras remite un primer borrador de decreto reglamentario del artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017.
- 1.7. El 12 de julio de 2018 mediante sentencia C-073 de 2018 la Honorable Corte Constitucional, dentro del expediente RDL-034, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, revisó de manera oficiosa la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, en cuyo resuelve segundo determinó la exequibilidad del artículo 17 del pluricitado decreto ley.
- 1.8. El 16 de noviembre de 2018, mediante OFI18-45985 la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, resolvió una consulta sobre la definición y características de una Kumpania.
- 1.9. El 25 de enero de 2019, en el Acta de Protocolización de la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en el acuerdo **4.A.2.** se concertó lo siguiente:

*“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural adoptará de manera concertada la reglamentación del Programa de acceso a tierras del Pueblo Rom establecido en el Artículo 17 del decreto 902 de 2017. Para los cual la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de agricultura o quien ejerza sus funciones actuarán en el marco de sus competencias”*

- 1.10. En sesión del 14, 15 y 16 de agosto de 2019 de la Comisión Nacional de Dialogo en la cual se pactó el siguiente compromiso:

*“El MADR se compromete a presentar el borrador de proyecto de decreto que reglamente el art. 17 del 902 de 2017, en la siguiente sesión de CND, a realizarse tentativamente en el mes de octubre de 2019.*

*De igual manera, el MADR manifestó que enviará el documento por lo menos una semana antes para que cada Kumpania socialice el borrador, ya que si en esa misma sesión se puede concertar el Decreto, teniendo esos vistos buenos, se podría protocolizar y pasar a la expedición.*

*Por su parte, los representantes del pueblo Rrom solicitaron que se tuvieran en cuenta las dinámicas propias, ya que ellos en sus Kumpañy son uno más, y por lo tanto se debe tener en cuenta que la ruta metodológica para realizar la consulta debe incluir socializaciones en territorio. Por lo tanto, el MADR debe tener en cuenta el presupuesto para concertar y socializar el borrador con cada Kumpania.*

*El MADR informó que actualmente no tienen respuesta al respecto de ese tema. Razón por la cual realizarán las consultas respectivas para discutirlos en el marco de la próxima sesión de la CND”*

- 1.11. El 18 de octubre de 2019 de la Comisión Nacional de Dialogo se socializó las generalidades del borrador de proyecto de decreto y se comprometió a definir la ruta metodológica de la consulta previa del proyecto de decreto en la sesión del 26 de noviembre de 2019.



- 1.12.** En sesión del 26 de noviembre de 2019 de la Comisión Nacional de Dialogo en el Salón Mochuelo del Hotel GHM de Montería, Córdoba, se concertó la ruta metodológica del proceso de consulta previa del decreto reglamentario del artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, en la cual se radico la propuesta de medida administrativo y se explicó con amplitud a toda la comisión y se concertó la ruta metodológica, de la cual se destaca lo siguiente:

*"Durante el ejercicio de revisión se realizaron los ajustes en documento borrador con control de cambios.*

*Con esto se finalizó la fase de socialización y presentación del proyecto de Decreto en el marco de la CND. Al final de la sesión se remitirá el Documento Borrador del Proyecto con las modificaciones.*

*A continuación se inició la concertación de la ruta metodológica. El MADR manifestó que tiene entendido según la información del Ministerio del Interior, que la Ruta consiste en una primera Comisión Nacional de Diálogo para realizar la socialización y apertura de la Consulta Previa, que es la actual sesión, y la realización de 11 reuniones en territorios para socializar el decreto con las bases y recolectar insumos, sugerencias, propuestas y comentarios de los miembros de las Kumpaño y/o Organizaciones, y una última Comisión Nacional de Diálogo en la cual se realiza la concertación y protocolización del respectivo Proyecto de Decreto.*

*El MADR aclaró que este año no existen los recursos o la disponibilidad operativa para realizarlo en Diciembre, por lo cual sugieren a los representantes de las Kumpaño que remitan una propuesta de cómo sería la ejecución de los eventos territoriales, con valores y fechas.*

*De igual manera, se informó que antes del 15 de abril, el MADR no tiene las capacidades técnicas o la disponibilidad operativa de recursos humanos y logísticos para desarrollar el proceso, puesto que, previamente, se debe realizar el proceso de contratación del operador logístico, a través de una licitación pública, que no dura menos de 45 días.*

*Los representantes legales del pueblo Rrom, manifestaron su inconformidad frente a la incapacidad de iniciar la fase de eventos territoriales durante Diciembre de 2019, así como durante el primer trimestre del año 2020.*

*Se pidió la opinión del Ministerio Público, en materia de la ejecución del presupuesto. A lo que Ministerio Público respondió que en la rama ejecutiva, la mayoría de personal está vinculada por contrato de prestación de servicios, situación que retrasa la capacidad de respuesta oportuna por parte de las entidades a principio de año. De igual manera les explicaron el principio presupuestal de la anualidad, así como los procedimientos de contratación pública, los cuales generan algunos retrasos para la atención oportuna.*

*El MADR, realizó una serie de preguntas sobre la parte administrativa de la ejecución, como por ejemplo ¿Se hace un contrato con una sola organización, o se hace con cada una de las Kumpaño? A lo que se respondió que se debe atender el enfoque diferencial étnico, y las particularidades de usos y costumbres, por lo cual cada Kumpaño u organización realiza la operación logística de cada reunión.*

*El MADR pregunto si la referencia numérica de los eventos, se tomaba a partir del auto censo que es reportado y reposa en el Ministerio del Interior. Los*



representantes legales del pueblo Rrom manifestaron que si debe tenerse en cuenta esa información oficial.

El MADR preciso que la garantía logística consistiría en refrigerio AM y PM, almuerzo y el salón y materiales de trabajo. Así mismo pregunto por la duración de la reunión, a lo que el Ministerio del Interior, respondió que un día. Los representantes de las Kumpany manifestaron que si bien en otras ocasiones se ha realizado por un día, ellos requieren de dos para realizar la socialización.

El Ministerio del Interior, realizó la observación respetuosa que en los pliegos técnicos se exija la experiencia en el manejo de población étnica, particularmente con el pueblo Rrom Gitano.

El MADR propuso que el Pueblo Rrom, realizara una propuesta económica, para lo cual se destinó un espacio autónomo, en el cual se construyó dicha propuesta. Posteriormente se realizó un ejercicio de negociación y concertación entre el MADR y los representantes legales del pueblo Rrom para definir los valores logísticos de la ruta de consulta en cada una de las Kumpañ y Organizaciones. A continuación:

| Propuesta Economica Concertada Consulta Previa Pueblo Rrom |          |                      |                      |                      |                      |                        |                      |                      |                      |                       |
|--|----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Kumpania   | Personas | Almuerzos            | Refrigerios          | Transporte           | Salon                | Logisticos<br>Personas | Logisticos<br>Valor  | Coordinador          | Profesional          | Total                 |
| Bta Prorrom  | 203      | \$ 8.120.000         | \$ 5.075.000         | \$ 9.135.000         | \$ 2.600.000         | 4                      | \$ 1.400.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 29.330.000         |
| Bta Union  | 199      | \$ 7.960.000         | \$ 4.975.000         | \$ 8.955.000         | \$ 2.600.000         | 4                      | \$ 1.400.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 28.890.000         |
| Cucuta   | 242      | \$ 9.680.000         | \$ 6.050.000         | \$ 10.890.000        | \$ 2.300.000         | 5                      | \$ 1.750.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 33.670.000         |
| Envigado   | 38       | \$ 1.520.000         | \$ 950.000           | \$ 1.710.000         | \$ 1.600.000         | 1                      | \$ 350.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 9.130.000          |
| Giron  | 273      | \$ 10.920.000        | \$ 6.825.000         | \$ 12.285.000        | \$ 2.900.000         | 5                      | \$ 1.750.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 37.680.000         |
| Sabanalarga  | 51       | \$ 2.040.000         | \$ 1.275.000         | \$ 2.295.000         | \$ 2.100.000         | 2                      | \$ 700.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 11.410.000         |
| San Pelayo   | 41       | \$ 1.640.000         | \$ 1.025.000         | \$ 1.845.000         | \$ 2.100.000         | 2                      | \$ 700.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 10.310.000         |
| Sampues  | 141      | \$ 5.640.000         | \$ 3.525.000         | \$ 6.345.000         | \$ 2.300.000         | 3                      | \$ 1.050.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 21.860.000         |
| Sahagun  | 81       | \$ 3.240.000         | \$ 2.025.000         | \$ 3.645.000         | \$ 2.300.000         | 3                      | \$ 1.050.000         | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 15.260.000         |
| Pasto  | 35       | \$ 1.400.000         | \$ 875.000           | \$ 1.575.000         | \$ 1.600.000         | 1                      | \$ 350.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 8.800.000          |
| Tolima   | 68       | \$ 2.720.000         | \$ 1.700.000         | \$ 3.060.000         | \$ 2.100.000         | 2                      | \$ 700.000           | \$ 1.000.000         | \$ 2.000.000         | \$ 13.280.000         |
| <b>Totales</b>   |          | <b>\$ 54.880.000</b> | <b>\$ 34.300.000</b> | <b>\$ 61.740.000</b> | <b>\$ 24.500.000</b> | <b>32</b>              | <b>\$ 11.200.000</b> | <b>\$ 11.000.000</b> | <b>\$ 22.000.000</b> | <b>\$ 219.620.000</b> |

| Valores Unitarios   |              |
|---------------------|--------------|
| Transporte          | \$ 45.000    |
| Refrigerio<br>AM PM | \$ 25.000    |
| Almuerzo            | \$ 40.000    |
| Coordinador         | \$ 1.000.000 |
| Profesional         | \$ 2.000.000 |
| Logisticos          | \$ 350.000   |



*Por último, antes de finalizar la jornada se realizó la aclaración de que la protocolización del Decreto se llevara a cabo en la siguiente sesión de la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom, después de finalizada la fase de encuentros territoriales”.*

- 1.13. De lo anterior, se concluye que en general la ruta metodológica se pactó en 3 etapas: (i) Preconsulta (sesión del 26 de noviembre de 2019) en la cual se socializó la propuesta de decreto y concertó la ruta metodológica, sesión financiada por el Ministerio del Interior; Socialización en territorio para recolectar insumos de las 9 kumpaño y 2 organizaciones nacionales, para 11 eventos por un valor de **DOSCIENTOS DIECINUEVE MILLONES SEISCIENTOS VEINTE MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$219.620.000)**. Se precisa que a dicho valor debe sumarle, el valor de las comisiones de los funcionarios y contratistas que apoyen la socialización, como los costos administrativos y de administración del operador logístico. (iii) Una vez realizadas las 11 asambleas territoriales se procedía con la protocolización en la siguiente sesión de la Comisión de Dialogo, financiada por el Ministerio del Interior.
- 1.14. El 28 de febrero de 2020 se convocó a reunión para el 12 de marzo de 2020 a los equipos técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior, con el fin de darle cierre técnico y jurídico al proyecto de decreto y explicar la ruta metodológica de la consulta previa.
- 1.15. El 28 de febrero de 2020 mediante memorando 20204200015423 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo radicó ante la Oficina Asesora Jurídica el proyecto de decreto para su revisión y darle cierre técnico al proyecto de decreto en la reunión del 12 de marzo de 2020.
- 1.16. El 12 de marzo de 2020 se llevó a cabo reunión presencial en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la participación de los delegados técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior, y se trabajó sobre el proyecto de decreto para definir la versión final, el cual se remitió el 16 de marzo de 2020, con un único comentario por resolver de parte de la ADR con el artículo 2.14.22.5 del proyecto de decreto.
- 1.17. El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 2020 declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, por la pandemia del Coronavirus COVID-19.
- 1.18. El 13 de marzo de 2020 el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud y Protección Social expidieron la Circular Externa No. 015, a través de la cual se establecieron recomendaciones para la prevención, contención y mitigación del coronavirus COVID-19 en grupos étnicos, para evitar el contacto y reuniones con comunidades étnicas.
- 1.19. El Presidente de la República, en uso de sus facultades del artículo 217 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 137 de 1993, mediante Decreto 217 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.



- 1.20. El 17 de marzo de 2020 la Oficina Asesora Jurídica de la ADR, remite en control de cambios los ajustes al artículo 2.14.22.7 del proyecto de decreto, y no sobre el artículo 2.14.22.5 como inicialmente habían planteado.
- 1.21. El 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 450 modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.
- 1.22. El 17 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior expidió CIR2020-24-DMI-1000, mediante la cual, en el numeral ii), suspendió todas las actividades en campo de las rutas metodológicas de consultas previas de medidas legislativas y administrativas, que impliquen reuniones con comunidades indígenas, Rom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en todo el territorio nacional, mientras dura la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada por la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, y las normas que la modifiquen, sustituyan y/o adicionen.
- 1.23. El 22 de marzo de 2020 el Presidente de la República mediante Decreto 457 de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir del 25 de marzo de 2020, medida que fue modificada y prorrogada mediante Decretos 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020, 847 del 14 de junio de 2020, 878 del 25 de junio de 2020, 990 del 9 de julio de 2020 y 1076 de 2020, hasta el 1 de septiembre de 2020.
- 1.24. El 4 de abril de 2020 se elevó el requerimiento para que se pudiera contar con un operador logístico que permitiera realizar las 11 asambleas en territorio de conformidad con la ruta metodológica pactada el 26 de noviembre de 2019.
- 1.25. El 24 de abril de 2020 mediante Oficio 20204200080811 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se dirigió a los representantes legales de las 9 Kumpaño y 2 organizaciones nacionales del pueblo Rom para manifestar que si bien se había pactado iniciar las socializaciones en territorio el 15 de abril de 2020, ante el hecho imprevisible, irresistible y ajeno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19.
- 1.26. El 30 de julio de 2020, mediante correo electrónico la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en respuesta a la solicitud de concepto y visto bueno al proyecto de decreto, manifestó lo siguiente:

*“[...] de manera atenta informamos que desde esta Oficina se considera pertinente avanzar con el trámite respectivo, una vez se reanude el proceso de suscripción del proyecto que se encuentra suspendido con ocasión de la emergencia derivada de la enfermedad covid – 19.*

*En línea de lo anterior, se considera pertinente realizar las siguientes precisiones:*

- *En la parte considerativa, se estima pertinente incorporar lo concerniente a la elaboración de la consulta previa.*
- *Asimismo, y como quiera que en la parte resolutive del proyecto sub examine se señala que las adjudicaciones al pueblo rom no se someterán a los dispuesto en el artículo 63 de la Constitución, se observa la necesidad de incorporar este aspecto en la justificación jurídica.*



- *Se recomienda analizar con la ANT si a nivel de manual operativo o reglamento interno se determinará qué área y bajo qué procedimiento administrativo se dará cumplimiento a lo concerniente al ingreso al RESO cuando se trate de solicitudes individuales y así mismo cual será el régimen que se aplicará.  
En este sentido damos respuesta a lo solicitado, sin perjuicio de manifestar que quedamos atentos a cualquier solicitud o aclaración.*

**1.27.** El 28 de julio de 2020 el Decreto 1076 de 2020 se adicionó como garantía para la medida de aislamiento el numeral 44 al artículo 3º, así:

*“Artículo 3, Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

*[...]*

*44. El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en la gestión de actividades que garantizan la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.*

- 1.28.** El 25 de agosto de 2020 se expidió el Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, decretando a partir del 1 de septiembre de 2020 el aislamiento inteligente con distanciamiento individual responsable.
- 1.29.** El 27 de octubre de 2020 mediante oficio 20204200213501 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó al Ministerio del Interior la derogatoria de la Circular CIR2020-24-DMI-1000 del 17 de marzo de 2020, frente al cual no obtuvimos respuesta, sin embargo con ocasión de expedición del Decreto 1076 de 2020, que adicionó el numeral 44 al artículo 3º, bajo el entendido que la consulta previa, es un derecho fundamental, la CIR2020-24-DMI-1000 del 17 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio del Interior perdió fuerza eficacia jurídica.
- 1.30.** El 29 de octubre de 2020 mediante oficio 20204200215971 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitó al Ministerio del Interior una reunión con los representantes legales de las Kumpaño y organizaciones nacionales del pueblo rom, con el fin de reanudar la ruta metodológica de la consulta previa y definir el cronograma de la realización de las 11 asambleas de socialización en territorio.
- 1.31.** El 3 de noviembre de 2020 se llevó a cabo reunión entre Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras con el fin de alistar la fase de socialización en territorio de la consulta previa del proyecto de decreto del asunto.
- 1.32.** El 6 de noviembre de 2020 se llevó a cabo sesión de la Comisión Nacional de Diálogo con representantes de 6 kumpaño y de las 2 organizaciones nacionales del pueblo rom, para acordar lo siguiente:

#### **“4. Revisión y concertación de fechas de ruta metodológica.**



El MADR presentó su propuesta de fechas para implementar la ruta de concertación con el pueblo Rrom definida el año pasado, y se definieron las siguientes fechas para realizar los encuentros territoriales de la consulta en las siguientes fechas:

| Fecha           | Kumpania / Organización |
|-----------------|-------------------------|
| 12 de noviembre | San Pelayo              |
| 15 de noviembre | Sahagún                 |
| 16 de noviembre | Sampués                 |
| 20 de noviembre | Envigado                |
| 20 de noviembre | Pasto                   |
| 22 de noviembre | Tolima                  |
| 23 de noviembre | Sabanalarga             |
| 26 de noviembre | Girón                   |
| 28 de noviembre | Cúcuta                  |
| 29 de noviembre | Bogotá Prorrom          |
| 30 de noviembre | Bogotá Unión Romani     |

## 5. Acuerdo logísticos.

Para avanzar en los preparativos logísticos para el desarrollo de los encuentros, el operador logístico hará un desembolso del 45% del presupuesto 4 días antes del evento en el territorio.

El día del evento el operador bajo la dirección realizará los pagos de los reembolsos de transporte multimodal a los asistentes de los encuentros, así como el pago del coordinador y profesional del pueblo Rrom. Lo que asciende en promedio a un 75% del total del evento. El desembolso final se realizará por parte del operador 4 días después de la entrega de toda la documentación de legalización del evento.

Para el desarrollo de estos eventos, se dieron las indicaciones de la documentación requerida:

**1) La siguiente documentación debe ser enviada el sábado, 07 de noviembre del 2020, a los correos [julian.pena@minagricultura.gov.co](mailto:julian.pena@minagricultura.gov.co) y [jessika.vera@minagricultura.gov.co](mailto:jessika.vera@minagricultura.gov.co).**

- Copia del documento del representante
- Rut de la Kumpania
- Certificación bancaria de menos de 8 días
- Resolución del Ministerio del interior del representante legal.

**2) El día del evento se deben reunir los documentos relacionados con la legalización del transporte y las cuentas de cobro del coordinador y profesional (para estos dos, el operador remitirá el formato). También se aclaró que el transporte se pagará contra los listados censales vigentes y los listados de asistencia.**

- Formato de transporte
- Copia de documento de identidad"



- 1.33.** El 11 de noviembre de 2020, mediante oficio 20204200225681 se informó a la Comisión Nacional de Dialogo que se aplazarían las fechas de realización de la socialización en territorio.
- 1.34.** Los días 11, 17, 18 y 20 de noviembre de 2020 se llevó a cabo reunión entre Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras con el fin de revisar el proyecto de decreto y formular una resolución que permitiera implementar al interior de la ANT la reglamentación del proyecto de decreto del asunto.
- 1.35.** El 20 de noviembre de 2020 se radicaron mediante correo electrónico los proyectos de decreto y de resolución reglamentarios del artículo 17 del Decreto 902 de 2017 ante el Ministerio del Interior, quienes a su vez lo remitieron a los representantes del pueblo rom el día 21 de noviembre de 2020.
- 1.36.** El 21 de noviembre de 2020 se llevó a cabo sesión de la Comisión Nacional de Dialogo, en la cual se llegaron a los siguientes acuerdos:
1. *“Se modificaron las fechas de la consulta a nivel territorial (Se anexa cronograma)*
  2. *Se realizará la Consulta previa territorial tanto del Proyecto de Decreto como Resolución operativa de la ANT.*
  3. *El MADR dará respuesta el día lunes 23 sobre la solicitud de contratar dos profesionales nacionales para acompañar el proceso de consulta, consolidar el documento final y acompañar el espacio de concertación.*
  4. *El MADR enviará un correo electrónico con las instrucciones y formatos de cuentas de cobro para la solicitud de los desembolsos de los eventos”*
- Las fechas de la socialización en territorio se actualizaron de la siguiente manera:

| <i>Fecha</i>           | <i>Kumpania / Organización</i> |
|------------------------|--------------------------------|
| <i>27 de noviembre</i> | <i>San Pelayo</i>              |
| <i>28 de noviembre</i> | <i>Sampués</i>                 |
| <i>29 de noviembre</i> | <i>Sahagún</i>                 |
| <i>30 de noviembre</i> | <i>Girón</i>                   |
| <i>3 de diciembre</i>  | <i>Pasto</i>                   |
| <i>3 de diciembre</i>  | <i>Cúcuta</i>                  |
| <i>5 de diciembre</i>  | <i>Sabanalarga</i>             |
| <i>5 de diciembre</i>  | <i>Tolima</i>                  |
| <i>5 de diciembre</i>  | <i>Envigado</i>                |
| <i>12 de diciembre</i> | <i>Bogotá Prorrom</i>          |
| <i>13 de diciembre</i> | <i>Bogotá Unión Romaní</i>     |

- 1.37.** El día 23 de noviembre de 2020 se respondió a la Comisión Nacional de Dialogo que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural apoyaría la contratación de 2 profesionales por valor de \$3.500.000 cada uno, para que asesoren a la Comisión Nacional de Dialogo en la consolidación de insumos, propuesta del pueblo rom y asesoría en la fase de protocolización, dando cumplimiento a los compromisos de la sesión del 21 de noviembre de 2020.
- 1.38.** El día 23 de noviembre de 2020 se remitió a toda la Comisión Nacional de Dialogo los formatos de listado de asistencia, cuenta de cobro y reembolso de transporte,



así como la confirmación de las fechas y los valores de cada uno de los 11 eventos de socialización en territorio, dando cumplimiento a los compromisos de la sesión del 21 de noviembre de 2020.

- 1.39. El cronograma acordado con la Comisión Nacional de Dialogo el 21 de noviembre de 2020 se cumplió en un 91%, quedando pendiente la socialización en la kumpania de Cúcuta, dado que por restricciones a la movilidad y los eventos en el municipio de Cúcuta imposibilitó la realización del mismo.
- 1.40. El 14 de diciembre de 2020 en sesión con los miembros de la Comisión Nacional de Dialogo, se acordó que la asamblea de Cúcuta, se realizará en la vigencia 2021, así como la protocolización del proyecto de decreto y resolución; a pesar que el Ministerio propuso protocolizar en el mismo mes de diciembre de 2020.
- 1.41. El 5 de mayo de 2021 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante oficio 20214200096601 solicito al Ministerio del Interior una reunión con el fin de coordinar la reanudación de la ruta metodológica de la consulta previa del decreto del asunto y la resolución de la ANT; que se remitan las 2 hojas de vida de los asesores y definir la fecha de la protocolización, dependiendo de la convocatoria del Ministerio del Interior.
- 1.42. El 5 de mayo de 2021 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural mediante memorando 20214200036723 se solicitó el visto bueno del proyecto de decreto del asunto.
- 1.43. El 20 de mayo de 2021, mediante OFI2021-13824-DAI-2200 el Ministerio del Interior convocó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a sesión de comisión de dialogo del 25 al 28 de mayo de 2021.
- 1.44. El 25 de mayo de 2021 en sesión de la Comisión Nacional de Dialogo se acordó lo siguiente:

*“[...] en la segunda 2ª Comisión Nacional de Dialogo se abrirá un día de espacio para socializar este tema con los representantes gitanos y sus respectivos asesores o profesionales.*

*Se retomaron los compromisos siendo los siguientes:*

*Realizar la visita territorial de la Kumpania de Cúcuta el 21 de junio.*

*Mandar las hojas de los asesores el día viernes 28 de Mayo por parte de un delegado del Pueblo Rom.*

*Enviar el 16 de junio propuesta unificada del pueblo rom para así, en la 3ª CND se pueda protocolizar los documentos de decreto y resolución de acceso a tierras”*

- 1.45. El 27 de mayo de 2021 por intermedio del Ministerio del Interior se remitieron las dos hojas de vida de los asesores de la Comisión Nacional de Dialogo.
- 1.46. El 18 de junio de 2021, previo acuerdo con el representante legal de la Kumpania de Cúcuta, mediante oficio 20214200130651 se convocó a la sesión en territorio para el 23 de junio de 2021.
- 1.47. El 20 de junio de 2021 mediante memorando 20211100048993 la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remitió los comentarios y sugerencia de modificaciones al proyecto de decreto del asunto.



- 1.48. El 23 de junio de 2021 se llevó a cabo la sesión de socialización en territorio del proyecto de decreto y resolución con la kumpania de Cúcuta, y de este modo se da por terminada la fase de socialización y recolección de insumos de las medidas administrativas objeto de consulta previa. Ese mismo día se remitió a los equipos técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, para dejar en limpio el proyecto de decreto.
- 1.49. El 29 de junio de 2021 se llevó a cabo reunión con los equipos técnicos y jurídicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, y se **dio cierre técnico y jurídico al proyecto de decreto del asunto**, remitiendo el texto a todos los participantes.
- 1.50. El 2 de julio de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una vez efectuado el cierre del decreto, mediante memorando 20211100053153 dio respuesta al memorando 20214200036723.
- 1.51. El 3 de agosto de 2021 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural radicó ante la Oficina Asesora Jurídica el proyecto de decreto mediante memorando 20214200061393 del 3 de agosto de 2021.
- 1.52. El 18 de agosto de 2021, mediante memorando 20211100065253 la Oficina Asesora Jurídica remitió comentarios y ajustes al proyecto de decreto y la memoria justificativa.
- 1.53. El 25 y 26 de agosto de 2021 los equipos técnicos y jurídicos de la Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural revisaron los comentarios y ajustes, para consolidar el proyecto de decreto y de memoria justificativa, **y nuevamente se dio cierre técnico y jurídico al decreto del asunto**.
- 1.54. El 26 de agosto de 2021 mediante memorando 20214200068033 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural radicó por segunda vez el proyecto de decreto ante la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 1.55. El 27 agosto de 2021 mediante memorando 20211130068193 la Oficina Asesora Jurídica devuelve el proyecto de decreto para visto bueno del señor Viceministro de Desarrollo Rural y con ajustes de forma al proyecto de resolución.
- 1.56. El 31 de agosto de 2021 mediante memorando 20214200069083 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural radicó por tercera vez el proyecto de decreto ante la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para visto bueno, publicación a comentarios de conformidad con el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 y el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, por el término de 15 días calendario, paralelamente radicación en la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, y posterior remisión a Secretaría Jurídica de Presidencia de la República.
- 1.57. El 1 de septiembre de 2021, mediante oficio 20211130191031 el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, radicó mediante correo electrónico a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior el proyecto de decreto junto con la memoria justificativa y la justificación técnica.



- 1.58. El 12 de octubre de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizó una primera reiteración de la solicitud de estudio del proyecto de decreto a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior.
- 1.59. El 17 de noviembre de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizó una segunda reiteración de la solicitud de estudio del proyecto de decreto a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior.
- 1.60. El 13 de enero de 2022 mediante oficio 20224200295021 el Viceministro de Desarrollo Rural solicitó al Viceministro del Participación e Igualdad de Derechos el impulso en el trámite de revisión del proyecto de decreto *“Por el cual se adiciona el Título 23, a la Parte 14, del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de dotación de tierras para el Pueblo Rom o Gitano”*.
- 1.61. El 16 de marzo de 2022 radicaron el OFI2022-5214-DAI-2200 del 14 de marzo de 2022, mediante el cual convocan a Comisión Nacional de Diálogo para el día 29 de marzo de 2022.
- 1.62. El 22 de marzo de 2022 mediante oficio 20224200344171 se respondió al Ministerio del Interior la convocatoria para precisar algunos aspectos logísticos y procedimentales.
- 1.63. El 23 de marzo de 2022 se llevó a cabo reunión entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural para unificar la posición sobre la convocatoria, para determinar que técnicamente el sector está en la capacidad de protocolizar el proyecto de decreto.
- 1.64. El 24 de marzo de 2022, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior mediante OFI2022-6019-OAJ-1400 respondió la solicitud del 1 de septiembre de 2022, informando que: *“se remiten los referidos documentos con algunos comentarios y observaciones de carácter formal, bajo control de cambios. Por lo demás, esta oficina comparte el contenido de fondo de los mismos”*.

### Viabilidad Técnica y Jurídica

El Presidente de la República en ejercicio de facultades legislativas otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, expidió el Decreto Ley 902 de 2017.

El acuerdo final contempla en su punto 1 la Reforma Rural Integral, y en el literal a) del punto 6.2.3 se señala que: *“En la implementación del Punto 1 (RRI) se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva. [...] Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales [...] Acceso a tierras incluyendo el Fondo de Tierras. Se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. [...]”*



Esta norma desarrolla el Capítulo Étnico del Acuerdo Final (punto 6.2) toda vez que incluye al pueblo Rom dentro de los beneficiarios de la Reforma Rural Integral, tal como se indicó la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-359 de 2013, en la cual determinó que el pueblo Rom o Gitano ostenta la calidad de sujeto de especial protección constitucional, adquiere y se hace merecedor de los mismos beneficios que por la Constitución y los convenios de derechos humanos se consagran para las demás comunidades tribales.

Al respecto, el punto 1.1.2 del Acuerdo previó que además de las medidas para acceso a tierras como adjudicación y créditos, el Gobierno debía implementar medidas que generaran la posibilidad de establecer derechos reales de uso sobre predios rurales. Al respecto sostiene el cuarto párrafo del citado punto:

Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.

Como se explicó ampliamente en el análisis sobre el requisito de reserva de ley, el Acuerdo Final no constituye un parámetro de control constitucional que tenga el alcance de fijar reservas estrictas de ley, puesto que ello está exclusivamente reservado a la Constitución. Además, una lectura contextualizada del Acuerdo, permite concluir que se trata de un documento programático –no jurídico- que permite realizar un examen de conexidad teleológico a la luz de las finalidades perseguidas por su texto, y no como un control que se ejerce de forma literal sobre el mismo. Además, no puede dejarse de lado que en el momento en que se concluyó el acuerdo sobre la reforma rural integral, (mayo de 2013), aún no se había planteado la posibilidad de dotar al Presidente de facultades legislativas extraordinarias dirigidas a implementar lo acordado, de forma que no es posible exigir a los negociadores que se hubiesen anticipado y previsto el uso de las mismas.

En ese sentido, bajo una lectura sistemática y contextualizada del Acuerdo Final, y teniendo en cuenta la naturaleza del examen de conexidad que esta misma Corte ha establecido, la expresión “el Gobierno tramitará una ley” implica la obligación a cargo del Gobierno nacional de adelantar las gestiones necesarias para impulsar una norma, de rango legal, que permita promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso. La finalidad de lo acordado es la creación de la norma de rango legal, y justamente se impone expresamente la designación de la tarea al Gobierno, por lo cual, para la Corte Constitucional queda suficientemente claro que el artículo 17 del decreto analizado, constituye un desarrollo conexo con lo acordado en este punto del acuerdo, que además concuerda perfectamente con sus finalidades.



En la consulta previa del Decreto Ley 902 del 29 de mayo 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el *Fondo de Tierras*”, se protocolizó con la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rom, el hoy artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, que a continuación se transcribe:

**“Artículo 17. Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom.** El Gobierno Nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida.

*El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley.”*

En la sentencia C-073 de 2018, en virtud de la cual la Corte Constitucional reviso de manera oficiosa la constitucionalidad del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, en lo respecta a lo previsto en el artículo 17, precisó las características étnicas y culturales del pueblo Rom, así:

*“(i) la pertenencia es por sangre; (ii) son nómadas; (iii) tienen una concepción acerca del saber del eterno presente; (iv) hablan una lengua propia; (v) tienen una organización social basada en grupos de parentesco patrilineales con autoridades propias; (vi) creen en una idea de origen común; (vii) la edad y el sexo son sus factores ordenadores de estatus con un respeto por los hombres mayores; (viii) tienen un alto etnocentrismo; (ix) cuentan con un sistema jurídico propio; (x) un sistema de valores que da prelación a la solidaridad; (xi) un sentido de la estética particular con un apego a la libertad; y (xii) ejercen actividades productivas mediante oficios tradicionales.”*

De otro lado en la misma sentencia, puntualmente sobre el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017 manifestó que:

*“El artículo 17 establece un “Programa Especial de Dotación de Tierras para Comunidades Rrom”. Para el Gobierno Nacional, esta norma desarrolla el Capítulo Étnico del Acuerdo Final (punto 6.2) toda vez que incluye al pueblo Rom dentro de los beneficiarios de la Reforma Rural Integral. La norma incluye la expresión “y reconocimiento de derechos de uso” que requiere de un análisis más detallado.*

*Al respecto, el punto 1.1.2 del Acuerdo previó que además de las medidas para acceso a tierras como adjudicación y créditos, el Gobierno debía implementar medidas que generaran la posibilidad de establecer derechos reales*



*de uso sobre predios rurales. Al respecto sostiene el cuarto párrafo del citado punto:*

*Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria”*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en esta sentencia, sobre la relación del pueblo rom con el sector agropecuario manifestó:

*“Desde esta perspectiva, si bien el Estado reconoce la protección integral del pueblo Rom como grupo étnico y entiende que el nomadismo hace parte de su características identitarias, no por ello puede dejar de garantizar derechos como la vivienda digna o el acceso a la tierra para aquellos miembros de la comunidad, o comunidades que así lo requieran para el desarrollo de sus proyectos y actividades. Así lo han venido haciendo algunas entidades del Estado que brindan facilidades a los Rom para acceder a los beneficios para desarrollar proyectos agrícolas.*

*Así, si bien las Kumpanias Rom en Colombia están ubicadas cerca de la población urbana donde tradicionalmente desarrollan sus actividades, dentro de sus usos y costumbre, la crianza y doma de caballos (chalanería), por ejemplo, tiene relación con el sector campesino y resulta compatible con el acceso a tierras. Por lo tanto la posibilidad de dar acceso a la tierra para que desarrollen proyectos agrícolas productivos no resulta atentatoria de sus derechos, sino que antes por el contrario, se convierte en una medida de protección, que facilita la obtención de recursos para la comunidad y con ello se dirige a proteger su pervivencia.*

Ahora bien, el pueblo Rom o Gitano tiene el derecho a las mismas formas de acceso a la propiedad rural que todas las personas, individuales o jurídicas, y que las Kumpañy, como ente colectivo, pueden ser titulares de tierras.

Pese a lo anterior, algunas Kumpañy del pueblo Rom o Gitano, aunque por cultura ancestral tienen un modelo de vida itinerante, requieren de espacios y territorios propios para el fomento de prácticas y actividades tradicionales que les confieren alteridad, garantizando con ello su supervivencia física y cultural. En tal sentido, sus integrantes solicitan la titulación colectiva e individual de predios ubicados en área rural para familias pertenecientes a las Kumpañy que lo necesiten.

De conformidad con el artículo 2.5.2.1.6. del Decreto 1066 de 2015, los Rom o Gitanos son reconocidos como un grupo étnico con una identidad cultural propia, que mantiene una conciencia étnica particular, que posee su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales.



De conformidad con el numeral 2.1 del artículo 2.5.2.1.4. del Decreto 1066 de 2015 se ha reconocido la existencia de la Kumpania como el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta reconociéndose las ubicadas en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Santander, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Atlántico, Tolima, Nariño, y en Bogotá D.C.

Es importante destacar que el termino Kumpania es en la legua Romani, y en singular se escribe “Kumpania” y en plural se escribe “Kumpaňy”.

Adicionalmente, es importante mencionar que la expedición de este decreto reglamentario se encuentra contemplado el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” en el Acuerdo 4.A.2., el cual se derivó de la Consulta Previa con el Pueblo Rom o Gitano, según acta del 25 de enero de 2019.

Sobre el artículo 2.14.23.1.6 del proyecto de decreto, es importante destacar que la destinación que se de a los bienes que se adjudiquen al pueblo rom, deben dar cumplimiento a la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la Reforma Rural Integral, tal y como lo dispone el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017.

Acerca del artículo de los proyectos productivos sostenibles, tal y como lo indica el artículo 2.14.23.1.7 del proyecto de decreto, estos se enmarcan dentro de la misionalidad, objeto y funciones de la Agencia de Desarrollo rural, y que los mismos son del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, si no está en este ámbito, se deberá a acudir a otra entidad que por su misionalidad puedan atender proyectos productivos no agropecuarios, sobre el cual no podríamos reglamentar por salirse del sector administrativo proponente de la medida administrativa.

Por lo expuesto se justifica la oportunidad y conveniencia de reglamentar la implementación del programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rom o Gitano, en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto 902 de 2017, en aras de fortalecer la relación entre el modelo de vida y los aspectos culturales pertinentes de dicho pueblo.

## **2. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan competencia.**

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia dispuso que corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, para la cumplida ejecución de las leyes.



El Decreto Ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, en su artículo 17 establece que *“El Gobierno Nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida.*

*El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley”*

El numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias”*, determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene la función de formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo.

Así mismo es función del Ministerio de Agricultura a través de sus dependencias formular y hacer seguimiento a la política agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural para la atención de la población en situación de vulnerabilidad con el objetivo de contribuir a la materialización de sus derechos con enfoque integral y diferencial, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

La Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 13 del decreto 1985 de 2013 tiene como función misional la de diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, encaminadas al establecimiento de territorios colectivos para grupos étnicos.

El Decreto Ley 2363 de 2015 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura”*, dispuso la creación de la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, como una agencia estatal de naturaleza especial, de la rama ejecutiva, de carácter descentralizado, con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que ejercería funciones como máxima autoridad de las tierras de la Nación (art 1ero ibídem), para la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural para gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación (artículo 3 ibídem).



Además, en su artículo 4 estableció que es función de la Agencia Nacional de Tierras, entre otros, ejecutar los programas de acceso a tierras; otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria; adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en casos establecidos en la ley; administrar las tierras baldías de la Nación; verificar el cumplimiento de los regímenes y limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, y concertar con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención.

El Decreto Ley 2364 de 2015 el cual dispuso la creación de la Agencia de Desarrollo Rural, en adelante ADR, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (art 1ero ibídem), para ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución y proyectos desarrollo agropecuario y rurales nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales la competitividad del país (artículo 3 ibídem).

### **3. Vigencia de la norma que otorga competencia.**

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y 17 del Decreto Ley 902 de 2017 otorgan competencia para expedir el proyecto de decreto se encuentran vigentes y no han sido objeto de suspensión provisional. Así mismo, tanto el Decreto 1985 de 2013, como los Decretos Ley 2363 y 2364 de 2015, que contienen las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de tierras y la Agencia de Desarrollo Rural se encuentran vigentes.

### **4. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.**

El proyecto de decreto adiciona el Título 23 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, y no deroga, subroga, modifica o sustituye norma alguna.

### **5. Revisión y análisis de las decisiones judiciales que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del Decreto.**

Como se indicó en la viabilidad técnica y jurídica del punto 1 de la presente justificación técnica es relevante tanto la sentencia C-359 de 2013, dentro de la revisión de constitucionalidad de la Ley 1537 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio, en la



cual determinó que el pueblo Rom o Gitano ostenta la calidad de sujeto de especial protección constitucional, adquiere y se hace merecedor de los mismos beneficios que por la Constitución y los convenios de derechos humanos se consagran para las demás comunidades tribales.

Así como la sentencia C-073 de 2018 la Honorable Corte Constitucional, dentro del expediente RDL-034, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, revisó de manera oficiosa la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, en cuyo resuelve segundo determino la exequibilidad del artículo 17, norma que se reglamenta por el proyecto de decreto.

## 6. **Ámbito de aplicación.**

El presente instrumento normativo está dirigido a las comunidades rom de todo el país y a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como entidad responsable de la ejecución de los programas planes y proyectos para la dotación de tierras a comunidades étnicas; a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en su calidad de entidad técnica en el desarrollo e implementación de proyectos productivos; en los términos establecidos en los artículos 17 y 23 del Decreto Ley 902 de 2017.

## 7. **Consulta Previa.**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como proponente de la medida administrativa sometió el proyecto decreto del asunto a consulta previa ante la Comisión Nacional de Diálogo, iniciando el 26 de noviembre de 2019 para fijar la ruta metodológica, a partir de la cual se desarrollaron 11 en las asambleas y recolección de insumos en territorio entre noviembre y diciembre de 2020 y el 23 de junio de 2021, para finalizar con la protocolización con la Comisión Nacional de Diálogo.

## 8. **Concepto a Función Pública.**

El 5 de mayo de 2021 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural mediante memorando 20214200036723, entre otros, solicitó a la Oficina Asesora Jurídica consultar el impacto regulatorio al Departamento Administrativo de la Función Pública, frente lo cual mediante memorando 20211100053153 del 2 de julio de 2021, en el punto respondió en el siguiente sentido:

*“En lo que respecta a la necesidad de solicitar concepto al Departamento Administrativo de la Función Pública, este siempre se requiere cuando con el proyecto normativo se esté determinando la creación de nuevos trámites, que se enmarquen en el objeto del Departamento Administrativo de la Función Pública, que corresponde formular y promo-*



*ver las políticas e instrumentos en empleo público, organización administrativa, control interno, racionalización de trámites, que van dirigidos a fortalecer la gestión de las Entidades Públicas Nacionales y Territoriales, mejorar el desempeño de los servicios públicos al servicio del Estado, contribuir al cumplimiento de los compromisos del gobierno con el ciudadano y aumentar la confianza en la administración pública y en sus servicios. Los proyectos que no se requieren ser objeto de consulta del Departamento Administrativo de Función Pública”.*

## 9. Justificación de la publicación.

De conformidad con el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 2.1.2.1.14 del decreto 1081 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 270 de 2017 y el artículo 2 del Decreto 1273 de 2020, y la Resolución 410 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; se solicita la publicación del proyecto de decreto por el término de 15 días calendario.

Cordialmente,

**WILBER JAIRO VALLEJO BOCANEGRA**

Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural  
y Uso Productivo del Suelo

Elaboro: Julián David Peña Gómez.  
Carlos Andrés Velandia.

Revisó: Wilber Jairo Vallejo Bocanegra, Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo.  
Aprobó: Omar Franco Torres, Viceministro de Desarrollo Rural.