

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo.</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>20/03/2025</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>Por el cual se adiciona el Título 28 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.</i>

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

1.1. ANTECEDENTES

El 24 de noviembre de 2016 se firma 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 remite 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 en la cual se pacto 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 de la Comisión Nacional de Diálogo 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.

En sesión del 26 de noviembre de 2019 de la Comisión Nacional de Diálogo 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 administrativo, 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 Kumpaño y Organizaciones. A continuación:



Propuesta Economica Concertada Consulta Previa Pueblo Rrom										
Kumpania	Personas	Almuerzos	Refrigerios	Transporte	Salon	Logisticos Personas	Logisticos 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
Totales		\$ 54.880.000	\$ 34.300.000	\$ 61.740.000	\$ 24.500.000	32	\$ 11.200.000	\$ 11.000.000	\$ 22.000.000	\$ 219.620.000

Valores Unitarios	
Transporte	\$ 45.000
Refrigerio 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 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 kumpañy 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.

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.

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, 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. 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 expedieron 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, 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.

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 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 Kumpañy 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 lo 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 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 garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.

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.

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.

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 Kumpañy 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 resolución reglamentaria 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 dela 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:

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

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 de 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 remitan 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 da por terminada la fase de socialización y recolección de insumos de las medidas administrativas objeto de consulta previa.

Se precisa que según el reporte del 8 de septiembre de 2021 de la supervisora de los convenios 20200422 y 20210470 con Telecafe, y a través de los cuales se financió las 11 asambleas en territorio, estas tuvieron un costo total de **DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS CON OCHENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$265.993.993,64)**, recursos financiados en su totalidad por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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 garantizó un día de espacio autónomo de la Comisión Nacional de Dialogo para revisar y consolidar la contrapropuesta del pueblo Rrom sobre la medida las medidas administrativas propuestas por este sector administrativo. Esta información fue corroborada mediante EXT_S21-00064131-PQRSD-062465-PQR del 09 de octubre de 2021 del Ministerio del Interior.

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, 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**.

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 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.

El 01 de septiembre de 2021 mediante oficio 20211130191031 la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, remitió a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, el proyecto de decreto para sus comentarios y consideración. Esta solicitud fue reiterada por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante correos electrónicos del 12 de octubre y 17 de noviembre de 2022.

El 13 de enero de 2022 el Viceministro de Desarrollo Rural, Omar Franco Torres, reitero la solicitud de revisión y visto bueno del proyecto de decreto al Viceministro de Participación e Igualdad de Derechos, Carlos Alberto Baena López, mediante oficio 2024200295021.

El 22 de febrero de 2022 se allego el OFI2022-5214-DAI-2200 del 14 de marzo de 2022, a través del cual nos convocan a sesión de la Comisión Nacional de Dialogo para el día 29 de marzo de 2022, con el fin de realizar seguimiento a los compromisos del PND 2018 – 2022.

El 22 de febrero de 2022 mediante oficio 20224200344171 se respondió a la convocatoria informando varios aspectos técnicos y logísticos, siendo el más importante el silencio del Ministerio del Interior frente al texto del proyecto de decreto.

El 24 de febrero de 2022 mediante oficio 2022-6019-OAJ-1400 la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, remitió algunos comentarios formales y emitió visto bueno al proyecto de decreto.

El 28 de marzo de 2022 mediante oficio 20224200136113 se radico el proyecto de decreto en la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para su visto bueno y publicación para comentarios en los términos del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015.

El 28 de marzo de 2022 se publicó el proyecto de decreto por el término de 15 días calendario, contados a partir del día siguiente de publicación, en el siguiente link: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Programa%20Especial%20de%20Acceso%20a%20Tierras%20Integral%20para%20el%20pueblo%20ROM%20o%20Gitano.pdf>, sin que se presentara un solo comentario u observación como fue certificado por la Oficina Asesora Jurídica el 18 de abril de 2022.

En sesión de la Comisión Nacional de Diálogo, establecida en el Decreto 2957 de 2010 “Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano”, llevada a cabo los días 29, 30 y 31 de marzo de 2023, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural protocolizó el proyecto de Decreto Reglamentario, finalizando así el proceso de Consulta Previa dando por agotada la ruta metodológica acordada con el pueblo Gitano o Rom.



La Oficina Asesora Jurídica el Ministerio del Interior mediante oficio 2023-2-001402-035805 de 14 de agosto de 2023 dio viabilidad jurídica el proyecto normativo.

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 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 integridad 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 consus 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 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”*.

Sobre el artículo 2.14.23.1.6 del proyecto de decreto, es importante destacar que la destinación que se dé 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. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

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 Ibidem), 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 Ibidem).

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 Ibidem), 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 Ibidem).

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.

Se trata de un programa nuevo de acceso a tierras para el pueblo Rom o Gitano, por lo que no requiere la modificación adición o sustitución de normas preexistentes.

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 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 tenía este acceso a través de las entidades del estado 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 primer semestre de 2024, la ANT en el año 2025 incluirá dentro de la programación presupuestal del proyecto de inversión en 2026, para que se destinen recursos en la vigencia 2026.

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, 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)

No aplica

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <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 <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	No requiere
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	No requiere
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	X

Aprobó:

SILVIA JULIANA BECERRA OSTOS
Viceministra de Desarrollo Rural (E)



JOSÉ LUIS QUIROGA OSPINA

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

JORGE ENRIQUE MONCALEANO OSPINA

Jefe Oficina Asesora Jurídica