

2100

Bogotá D.C., miércoles, 23 de julio de 2025



Al responder cite este Nro.  
20252100061163

PARA: César Augusto Ramírez Chaparro, Jefe Oficina de Planeación  
DE: Jefe Oficina Jurídica  
ASUNTO: Concepto sobre los compromisos de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas

Respetado Doctor:

Doy respuesta a los interrogantes planteados mediante el memorando 20252200057183 del 10 de julio de 2025 por medio del cual consulta:

*“1. La viabilidad jurídica de asumir estos compromisos por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).*

*2. La competencia de ambas entidades para presentar un proyecto de ley ante el Congreso de la República con estas características.*

*3. El procedimiento que debe surtir la modificación al Decreto Ley 2364 de 2015 y cuáles son los actos administrativos resultado de este.*

*4. La coherencia de los compromisos con la normativa vigente, en particular con relación al Decreto Ley 2364 de 2015 y los principios de participación de los pueblos indígenas.”*

## I. COMPETENCIA

De conformidad con lo expuesto en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, a esta oficina le corresponde *“Atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad”*.

## II. ALCANCE

Es menester señalar que lo aquí dispuesto son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares y no son vinculantes. Por tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y únicamente pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

### III. FUNDAMENTOS

Constitución Política de Colombia  
Decreto Ley 2364 de 2015.  
Ley 5 de 1992.

### IV. PROBLEMA JURÍDICO

¿Qué entidad es competente para presentar al Congreso de la República el proyecto de ley que tiene por objeto modificar el Decreto Ley 2364 de 2015?

¿Cuál es el procedimiento previo a la presentación del proyecto de Ley que se debe efectuar?

¿Cuál es el procedimiento que se debe efectuar en el Congreso de la República?

¿Cuál sería el resultado si el proyecto de ley es aprobado por el Congreso de la República?

### V. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

**“1. La viabilidad jurídica de asumir estos compromisos por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).”**

- a. *“La ADR y MADR se compromete, en un plazo que no exceda las legislaturas 2025-2026, a presentar un proyecto de ley para modificar el Decreto Ley 2364 de 2015 y habilitar la participación de los Pueblos Indígenas con voz y voto en el Consejo Directivo de la ADR. Este anteproyecto será presentado en la siguiente sesión mixta de la CNTI. Previo a su presentación ante el Congreso de la República, el anteproyecto deberá ser concertado y aprobado con los delegados de las organizaciones indígenas.”*

Sobre el primer compromiso, es preciso referenciar que:

La Agencia de Desarrollo Rural no cuenta con la facultad para presentar proyectos de ley de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2364 de 2015. En cambio, sí le es al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, acorde con el artículo 200 de la Constitución Política, el cual expone:

**“ARTICULO 200.** *Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:*  
*1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución.(...)”*

Asimismo, según el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, que dispone:

**“ARTÍCULO 140.** *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

(...)

2. **El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho (...)** (Negrilla fuera del texto original)

No obstante, la ADR puede apoyar, bajo el principio de colaboración armónica, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la estructuración del borrador del proyecto que sea presentado ante el Congreso de la República. Desarrollo Rural cuenta con la competencia para la presentación del proyecto de ley.

Finalmente, es preciso recordar que, acorde con lo señalado en los artículos 140, 141 y 142 de la Ley 5° de 1992, se refieren otras autoridades y sujetos con iniciativa legislativa, dentro de los cuales no se incluye a la ADR.

- b. *“Para tal fin, el borrador del instrumento será remitido a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) el 30 de julio de 2025. La ADR informará la fecha de expedición y el tipo de instrumento administrativo el día 23 de julio de 2025, en el marco de la segunda sesión mixta de la CNTI. En caso de que el acto administrativo supere la competencia directa de la ADR, en dicha sesión se deberá informar la fecha estimada de su expedición. Si, por el contrario, el instrumento es competencia exclusiva de la ADR, su firma deberá realizarse a más tardar el 29 de noviembre de 2025.”*

Como se expuso, la Agencia de Desarrollo Rural no cuenta con la facultad para la presentación del proyecto de ley, función que, por la naturaleza del asunto, concierne al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por tanto, es de su resorte definir una posible fecha para la presentación del proyecto de ley al Congreso de la República.

**2. “La competencia de ambas entidades para presentar un proyecto de ley ante el Congreso de la República con estas características.”**

Se desarrolló en la respuesta del punto inmediatamente anterior, por lo tanto, se entiende atendida en el sentido de que el Ministerio cuenta con iniciativa legislativa, y la ADR no.

**3. “El procedimiento que debe surtir la modificación al Decreto Ley 2364 de 2015 y cuáles son los actos administrativos resultado de este.”**

Por ser una norma con fuerza material de ley, el procedimiento que debe seguirse para modificar el referido Decreto es el mismo que el de una ley ordinaria. El numeral 2° del artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 refiere que es función del Congreso de la República: “(...) 2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*”

Bajo esta línea es preciso referenciar que posterior a la presentación del proyecto de ley en la Secretaría General del del Senado o de la Cámara de Representantes, se requieren cuatro debates, un en cada comisión y uno plenaria de cada Cámara. Grosso modo, las leyes ordinarias para su aprobación requieren que sean votadas afirmativamente por la mitad más uno de los asistentes a la sesión, siempre que estén presentes la mitad más uno de los miembros de la Comisión o la Plenaria respectiva de conformidad con lo estipulado en el artículo 146 de la Constitución Política de Colombia y consecuentemente con los artículos 117 y 118

de la Ley 5° de 1992. Posteriormente, se someterá a la sanción presidencial y su respectiva promulgación en el Diario Oficial.

**“4. La coherencia de los compromisos con la normativa vigente, en particular con relación al Decreto Ley 2364 de 2015 y los principios de participación de los pueblos indígenas.”**

Respecto a la coherencia de los compromisos suscritos con el Decreto Ley 2364 de 2015 es preciso indicar que como se visualizó anteriormente no es procedente que esta Agencia se comprometa con la presentación del proyecto de ley por no estar facultada normativamente para tal fin.

Aunado a lo anterior, no se estima pertinente determinar un plazo para su presentación o la garantía de que el Gobierno emita acto administrativo acogiendo el contenido del proyecto de ley so pena de incumplimiento.

Ahora, sobre la coherencia con los principios de participación de los pueblos indígenas se evidencia que durante el proceso y las mesas que se han llevado a cabo se ha ejercido la participación de los pueblos indígenas y se ha respetado la consulta previa, la autonomía y respeto a la diversidad cultural espacios que permiten hacer seguimiento a los compromisos adoptados en cada encuentro.

Cordialmente,

**AMANDA LUCÍA CAMARGO JIMÉNEZ**

Elaboró: Luisa Fernanda Llanos Torres – Contratista – Oficina Jurídica. 

Revisó: Jorge Rafael Gómez Ortiz – Asesor – Presidencia 