



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

Bogotá D.C., miércoles, 19 de mayo de 2021

\*20213100509821\*

Al responder cite este Nro.

20213100509821

DG

Honorable Representante  
**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
Presidente  
Comisión Tercera de la Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
[comision.tercera@camara.gov.co](mailto:comision.tercera@camara.gov.co)  
Carrera 7 # 8-68  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley 329 de 2020 Cámara, *“Por medio del cual se modifica el artículo 83 de la Ley 715 de 2001”*.

Honorable Representante,

De manera atenta, por medio de la presente se remiten los comentarios y consideraciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco de las competencias establecidas en el Decreto 2189 de 2017<sup>1</sup>, frente al Proyecto de Ley (PL) No. 329 de 2020 – Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 83 de la Ley 715 de 2001”*, en los siguientes términos:

**i. Antecedentes del Proyecto de Ley.**

El PL corresponde a una iniciativa del Honorable Representante Gilberto Betancourt Pérez, radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 6 de agosto de 2020, mediante la que se pretende modificar el artículo 83 de la Ley 715 de 2001<sup>2</sup>, con el fin de autorizar la libre destinación de un porcentaje de hasta el diez (10%) de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) asignados a las comunidades indígenas, dándoles la posibilidad de tener recursos para funcionamiento y para cubrir los gastos que genere el manejo administrativo del resguardo.

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.





La justificación de esta iniciativa se basa en que los resguardos tienen competencias determinantes, como diseñar los planes de inversión en ejercicio de su autonomía, elaborar proyectos de inversión y aquellas funciones públicas concedidas por el Decreto 1953 de 2014<sup>3</sup>, sin que se les asignen los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento que ocasiona el ejercicio de las mismas, tales como mantenimiento y pago de servicios públicos de sus sedes, pago de personal de apoyo, compra de elementos de oficina, entre otros bienes y servicios necesarios para el correcto funcionamiento administrativo del resguardo. Lo anterior, por cuanto a diferencia de los municipios de categorías 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>, los cuales cuentan para cubrir los gastos derivados de sus actividades administrativas, con un porcentaje de los recursos del SGP para Propósito General de libre destinación más una parte de los recursos propios que generen, los resguardos indígenas no pueden generar recursos propios y, además, carecen de un porcentaje del SGP destinado para su funcionamiento administrativo, conforme a la Ley 715 de 2001.

Ahora bien, respecto al texto radicado inicialmente, en la ponencia para primer debate<sup>4</sup> se llevó a cabo una simulación de los recursos que recibirían los resguardos indígenas para su funcionamiento con la propuesta, a partir de lo cual se evidenció la necesidad de disponer un límite máximo general en este tipo de gastos para todos los resguardos, fijado en salarios mínimos legales mensuales vigentes para que se mantenga actualizado, de tal forma que ninguno reciba cifras desmedidas.

Así las cosas, el Proyecto de ley presenta el siguiente contenido dispositivo:

*“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 83 de la ley 715 de 2001, el cual quedará así:*

**“ARTÍCULO 83. DISTRIBUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PARA RESGUARDOS INDÍGENAS.**

*(...)*

*De los recursos asignados, los resguardos podrán utilizar hasta un 10% para funcionamiento administrativo del resguardo, sin que este pueda ser superior a veinticuatro (24) salarios mínimos mensuales legales en una vigencia. Mensualmente el gasto en funcionamiento no podrá exceder los dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*Los gastos que se realicen con cargo a estos recursos deberán seguir las normas de ejecución de recursos públicos en cuanto a contratación, destinación de los mismos y aspectos presupuestales y contables, entre otras. La ejecución de estos recursos estará bajo la supervisión de las Contralorías Departamentales. (...)*

**Artículo 2° Vigencia.** *La presente ley rige a partir del año siguiente a su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.”*

<sup>3</sup> Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> Gaceta del Congreso 1402 del 30 de noviembre de 2020, Coordinador Ponente: Honorable Representante Gilberto Betancourt Pérez y Ponente: Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya.





## ii. Comentarios generales.

### a. Procedencia del trámite de consulta previa.

En primer término, es preciso señalar que conforme a lo establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>5</sup>, integrado al ordenamiento jurídico colombiano como parte del bloque de constitucionalidad<sup>6</sup>, deben consultarse las medidas legislativas o administrativas susceptibles de impactar o afectar directamente a los pueblos étnicos, a través de procedimientos apropiados y de sus instituciones representativas.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional de nuestro país ha reconocido la consulta previa como un derecho fundamental de las comunidades étnicas, conformadas por los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales palenqueras y pueblo Rrom, estrechamente relacionado con el principio democrático, el derecho a la participación, el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación<sup>7</sup>.

En particular, en relación con las leyes o las medidas de orden general, la referida Corporación ha señalado que la consulta previa procede si la medida general afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicos. Así, la sentencia C-030 de 2008<sup>8</sup> destacó que en principio “(...) *las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa de sus destinatarios, la cual sólo se materializa en la instancia aplicativa*”, por lo cual, en principio, no procede la consulta previa frente a ellas; pero que esta es necesaria “*cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta*”.

Para estos efectos, la Corte Constitucional ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo<sup>9</sup> que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales reconocidas por las comunidades como propias y que constituyen la

<sup>5</sup> Artículo 6. (...) 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

<sup>6</sup> De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política. Cabe destacar, que este Convenio fue incorporado en la legislación colombiana a través de la Ley 21 de 1991.

<sup>7</sup> De conformidad con los artículos 7 y 70 de la Constitución Política y sentencias de la Corte Constitucional, como la T-066 de 2015 y la C-331 de 2012, entre otras.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008, M.P.: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>9</sup> Un ejemplo de una afectación directa con impacto positivo se estudió en la sentencia T-201 de 2017, en el que se demandó la procedencia de la consulta previa para la ejecución de los programas de alimentación en el Consejo comunitario de negritudes Julio Cesar Altamar. Por su parte, dentro de los casos de afectación directa con un impacto negativo se pueden citar, entre otras, la sentencia T-704 de 2016, que estudió la procedencia de la consulta previa en el caso del pueblo Media Luna Dos por la ampliación del puerto de la empresa Cerrejón.





base de la cohesión social de la misma<sup>10</sup>. En concordancia con lo señalado, la Corte ha explicado que, entre otros eventos, existe afectación directa a los pueblos étnicos cuando<sup>11</sup>:

- “(i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales;*
- (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica;*
- (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y*
- (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, la consulta previa también procede*
- (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales;*
- (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT;*
- (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica;*
- (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.”*

En otras palabras, procede la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena. Así las cosas, tomando en consideración que el PL objeto de estudio pretende “(...) *modificar la destinación de un porcentaje de hasta el 10%, de los recursos del SGP destinados a resguardos indígenas por el art 83 de la ley 715 de 2001, orientándolo para libre destinación de los resguardos (...)*”<sup>12</sup>, se invita al Honorable Congreso de la República a evaluar la procedencia de realizar el proceso de consulta previa sobre la iniciativa legislativa.

#### **b. Disposición normativa a modificar.**

El artículo 356 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2001<sup>13</sup>, dispuso que para efectos de la distribución del SGP “(...) *la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena*”. En desarrollo de dicho mandato, el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 prevé el porcentaje correspondiente a la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas (AESGPRI), al disponer que “*Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas (...)*”.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-733 de 2017, T-236 de 2017, T-080 de 2017, SU- 217 de 2017, entre otras.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018, M.P.: Alberto Rojas Ríos / Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>12</sup> Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 329 de 2020 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 83 de la ley 715 de 2001*”, incorporado en la Gaceta del Congreso Núm. 1402 de 2020, págs. 14 a 23.

<sup>13</sup> Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.





En principio los artículos 82<sup>14</sup> y 83<sup>15</sup> de la Ley 715 de 2001 disponían lo referente a los resguardos beneficiarios de la AESGPRI, así como las reglas de distribución, administración y ejecución de tales recursos. Ahora bien, en el año 2014 fue expedido el Decreto 1953 de 2014<sup>16</sup> en desarrollo del artículo 56 transitorio de la Constitución Política<sup>17</sup>, el cual tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso de la República expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política<sup>18</sup>. Mediante el mencionado Decreto, se atribuyeron a los pueblos indígenas competencias para prestar ciertos servicios y ejercer las funciones públicas de manera directa dentro de su territorio, en ejercicio de la autonomía que les otorga la Constitución y el Convenio 169 de la OIT.

Es importante resaltar que esta norma contiene, además, un capítulo dedicado a la AESGPRI, incluyendo una regulación integral sobre la materia, que comprende disposiciones sobre sus beneficiarios, reglas de distribución, destinación, administración y ejecución, e incluso lo relativo al monitoreo, seguimiento y control de estos recursos.

<sup>14</sup> **“Artículo 82. Resguardos Indígenas.** En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.”

<sup>15</sup> **“Artículo 83. Distribución y administración de los recursos para Resguardos Indígenas.** Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE.

Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior.

Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas.

Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, el Gobierno Nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto 28 de 2008.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

**PARÁGRAFO.** La participación asignada a los resguardos indígenas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad en el caso de la educación de conformidad con el artículo 16 de esta ley, y el capítulo III del Título III en el caso de salud.”

<sup>16</sup> por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

<sup>17</sup> **“Artículo Transitorio 56.** Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.”

<sup>18</sup> Este artículo establece que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley de ordenamiento territorial, frente a lo cual, la Corte Constitucional ha reconocido (Sentencia C-489 de 2012) que existe una omisión legislativa absoluta en relación con la creación de los Territorios Indígenas.





### c. Naturaleza de inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)<sup>19</sup>, el Presupuesto de Gasto o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación (PGN) se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Los gastos de inversión, en virtud de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 1805 de 2020<sup>20</sup>, son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital, por oposición a los de funcionamiento que se destinan por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, comprenden aquellos gastos destinados a crear infraestructura social y su característica fundamental debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social. Este gasto se materializa a través de proyectos de inversión, entendidos como la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos públicos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades de la población y que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente estos recursos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la calidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado<sup>21</sup>.

Por otra parte, los gastos de funcionamiento son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones a ellos asignadas en la Constitución Política y la Ley<sup>22</sup>. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado la distinción entre gastos de inversión y de funcionamiento en los siguientes términos:

*“Los gastos de funcionamiento se han entendido tradicionalmente como los que se deben realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de la administración en general, que pueden ser gastos de consumo, por ejemplo la conservación y reparación de edificios, renovación de bienes muebles, etc.; o retributivos de servicios, por ejemplo, el pago de sueldos, salarios, honorarios, etc. Estos gastos no significan un incremento directo del patrimonio del Estado, pero contribuyen a la productividad general del sistema económico y son tan necesarios como los gastos de inversión.*

*Por otro lado la comprensión de los gastos de inversión se ha referido a aquellas erogaciones del Estado que significan un incremento directo del patrimonio público. Pueden consistir en los emanados de la adquisición de bienes de producción como el caso de maquinarias, equipos, etc. o, en inversiones en obras públicas de infraestructura (presas hidroeléctricas; viaductos, carreteras, puentes) o en inversiones destinadas a industrias claves (siderurgia, petroquímica, fabricación de equipo pesado, etc.).*

<sup>19</sup> Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>20</sup> Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

<sup>21</sup> Artículo 2.2.6.2.1. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

<sup>22</sup> Artículo 33 del Decreto 1805 de 2020, literal A.





*Según se observa, mientras que los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestaciones de servicios, los gastos de inversión retribuyen bienes de capital y, por consiguiente, contribuyen a aumentar el capital del sector público de la economía.”<sup>23</sup>*

Por definición, los recursos del SGP son de inversión, e incluso el inciso cuarto del artículo 60 de la Ley 715 de 2001 establece expresamente una prohibición general de que estos recursos puedan utilizarse en gastos de funcionamiento<sup>24</sup>. Ahora bien, tal como se refiere en la exposición de motivos del PL, existe una excepción que permite que los municipios de categorías 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> puedan utilizar hasta el 42 % de sus recursos de la Participación para Propósito General de libre inversión en funcionamiento<sup>25</sup>. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta autorización se estableció directamente mediante el Acto Legislativo 04 de 2007<sup>26</sup>, al modificar el inciso cuarto del artículo 357 de la Constitución Política<sup>27</sup>.

Precisado lo anterior, y de manera puntual con respecto a la AESGPRI, el artículo 27 del Decreto 1953 de 2014 establece que estos recursos se destinan a financiar proyectos de inversión:

**“Artículo 27. Destinación.** *Los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas tienen como finalidad mejorar la calidad de vida de la totalidad de la población que habita dentro del respectivo resguardo, y se destinarán a la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados y de acuerdo con los planes de vida, la Ley de origen, el derecho mayor o derecho propio.”*

En ese orden de ideas, el artículo 32 de la precitada norma reitera que los recursos de la Asignación Especial del SGP de los resguardos serán ejecutados mediante proyectos de inversión y enuncia los componentes mínimos que deberán contener, disponiendo adicionalmente que el presupuesto anual de inversión a que se refiere el artículo 17 del Decreto 1953 de 2014 incluirá los respectivos proyectos de inversión que se hayan priorizado por parte de la comunidad del Resguardo Indígena que asuma la administración directa, así como los correspondientes gastos operativos de inversión.

En adición a lo anterior, el artículo 34 del referido Decreto, dispone que los recursos de la AESGPRI que no sean administrados directamente por los resguardos y que se ejecutarán mediante un contrato de administración con el respectivo ente territorial, *“serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión, los cuales deberán estar formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con la ley de origen, derecho propio o derecho mayor de los pueblos indígenas”*.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es posible concluir que la normativa vigente le ha dado la naturaleza de recursos de inversión a la AESGPI teniendo en cuenta la finalidad que se pretende alcanzar con la misma.

<sup>23</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto 2171 de 2014, Consejero ponente: Álvaro Namen Vargas.

<sup>24</sup> *“En ningún caso se podrá financiar gastos de funcionamiento con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.”*

<sup>25</sup> Artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007.

<sup>26</sup> Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

<sup>27</sup> *“Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.”*





**d. Distinción entre los resguardos indígenas que asumen la administración directa de los recursos de la AESGPRI y los que no.**

Frente a este aparte, es importante resaltar que el PL no establece una diferenciación entre los resguardos que ejecutan directamente los recursos que les son asignados por concepto de la AESGPRI y los que no, lo cual resulta de suma relevancia para determinar la aplicabilidad de la medida propuesta en la iniciativa.

Así las cosas, es importante tomar en consideración que el Decreto 1953 de 2014 contempla un procedimiento para que los resguardos indígenas beneficiarios de la AESGPRI o las asociaciones que estos conformen, asuman, administren y ejecuten directamente dichos recursos, previa solicitud ante el DNP con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 28 a 33 del referido Decreto 1953 de 2014 y 2.2.5.6.1.1 a 2.2.5.6.1.9 del Decreto 1082 de 2015<sup>28</sup>.

Para estos resguardos, el artículo 32 del Decreto 1953 de 2014 menciona que la ejecución de los recursos se hará a través de proyectos de inversión y que el presupuesto anual de inversión de cada uno de ellos deberá incluir los proyectos priorizados, así como los correspondientes gastos administrativos de inversión. Esta disposición incluye también un listado de la información mínima que deben contener los proyectos de inversión, tal como la identificación del resguardo, el sector de inversión, la localización, población beneficiaria, justificación y objetivos del proyecto, así como el monto de inversión y las fuentes de financiación. Adicionalmente, el párrafo de este artículo establece lo siguiente:

*“Parágrafo. De los recursos asignados a los proyectos, se podrá disponer hasta el diez por ciento (10%) para financiar gastos operativos de los proyectos de inversión, porcentaje que podrá ser ejecutado de manera directa.”*

Los gastos operativos que se mencionan en el párrafo transcrito, se consideran porque los resguardos que administran directamente los recursos de la AESGPRI deben incurrir en una serie de gastos que se asocian con la formulación de los proyectos de inversión, y que no hacen parte de los proyectos mismos. Estos gastos se dirigen a fortalecer la capacidad de ejecución de los resguardos o asociaciones de resguardos, y permiten la financiación de gastos complementarios inherentes a la ejecución de proyectos de inversión, tales como la dotación de equipos de cómputo y oficina para las sedes administrativas de los resguardos, estudios requeridos para la ejecución de proyectos, pago de impuestos y contribuciones inherentes a los bienes o actividades necesarias para la ejecución de un proyecto, licencias, certificaciones, permisos, avalúos, interventorías, entre otros.

En todo caso, los gastos operativos deben estar acordes con la naturaleza y los objetivos de uso de los recursos del SGP en general y de la AESGPRI en particular, esto es, que financien gastos de inversión, y que estén contenidos en los respectivos planes anuales de inversión<sup>29</sup>. Por lo anterior, no podrán ser usados para atender gastos recurrentes para el funcionamiento de las

<sup>28</sup> Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

<sup>29</sup> Artículo 17 del Decreto 1953 de 2014.





sedes administrativas de los resguardos y las asociaciones que de ellos puedan llegar a constituirse, ni para financiar pagos de cualquier índole a los miembros y autoridades del resguardo, tales como salarios, bonificaciones, viáticos, gastos de viaje, etc.

Por su parte, para aquellos resguardos que siendo beneficiarios de los recursos de la AESGPRI no administren directamente los mencionados recursos, la ejecución de estos, estará en cabeza del alcalde del municipio en el cual se encuentre ubicado el resguardo, mediante la celebración de un contrato de administración suscrito entre la entidad territorial correspondiente y el representante legal del resguardo designado por las autoridades propias, tal como lo dispone el artículo 34 del mencionado Decreto 1953:

**“Artículo 34. Ejecución de recursos de asignación especial no administrados por Resguardos Indígenas.** En caso que un resguardo indígena no administre la asignación especial del Sistema General de Participaciones, o no se haya asociado con otros para administrarlos, su ejecución se realizará mediante la celebración de un contrato de administración suscrito entre la entidad territorial respectiva y el representante legal del resguardo designado por las autoridades propias.

*En este evento, dichos recursos serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión, los cuales deberán estar formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con la ley de origen, derecho propio o derecho mayor de los pueblos indígenas.*

*Así mismo, estos proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

**Parágrafo.** Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas, los alcaldes o gobernadores deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas.

*En este mismo caso y con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas, el Gobierno Nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP establecida por el Decreto 028 de 2008.”*

Frente a la precitada disposición, se evidencia que no existe una estructura administrativa asociada a la administración de los recursos de la AESGPRI que requiera financiarse, como quiera que la ejecución de los mencionados recursos se realiza atendiendo a lo acordado en el contrato de administración suscrito. En este sentido, la entidad territorial es quien realiza todos los procesos encaminados a ejecutar y entregar bienes y servicios a los resguardos indígenas, tal como lo establece el artículo 34 referenciado.

**e. De las actividades de seguimiento, monitoreo y control de los recursos de la AESGPRI.**

Dado que el Proyecto de Ley plantea que “La ejecución de estos recursos estará bajo la supervisión de las Contralorías Departamentales”, se estima conveniente no perder de vista que conforme al artículo 36 del Decreto 1953 de 2014 la “(...) ejecución de los recursos a que hace





*referencia el presente decreto por parte de los Territorios y Resguardos Indígenas y asociaciones de estos últimos, se hallan sujetos a la aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control Integral del gasto que se realice con los recursos del Sistema General de Participaciones. Para estos efectos se aplicará el Decreto 028 de 2008 en lo pertinente, así como las demás disposiciones que lo modifiquen o complementen”.*

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que según lo dispuesto en el artículo 38 del mencionado Decreto “(...) *La Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control Integral al uso de los recursos asignados a los Territorios Indígenas o Resguardos Indígenas que administren y ejecuten recursos de la asignación especial se efectuará bajo los criterios establecidos por las normas presupuestales, contractuales, fiscales, institucionales, administrativas y sectoriales, en el marco de lo establecido en este decreto”.*

Así mismo, la referida disposición señala que “(...) *Para efectos de lo establecido en el inciso anterior, la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adoptarán reglas particulares con la participación de los pueblos indígenas en la Mesa Permanente de Concertación Nacional con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. Así mismo llevarán a cabo una adecuación institucional que permita el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en relación con la administración y ejecución directa por parte de los Territorios Indígenas o Resguardos Indígenas Certificados de los recursos de que trata el presente decreto”.*

Frente a este punto se estima conveniente indicar que conforme al artículo 272 de la Constitución Política, modificado mediante el Acto Legislativo 04 de 2019<sup>30</sup> “(...) *Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 [de la Constitución Política] en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad”.*

En razón de lo expuesto, se sugiere armonizar esta propuesta con las disposiciones referidas, y de igual manera revisar si el objetivo que persigue la propuesta se suple con lo ya desarrollado en el Decreto 1953 de 2014.

### iii. Consideraciones Finales.

El Proyecto de ley modifica la naturaleza de los recursos de la asignación especial del SGP destinada a los resguardos indígenas. En este sentido, se recomienda a los Honorables Congressistas considerar lo establecido en el artículo 60 de la Ley 715 de 2001, que dispone que “(...) *En ningún caso se podrá financiar gastos de funcionamiento con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones”.* Adicionalmente, evaluar los elementos que se encuentran señalados en el marco jurídico vigente relacionados con la AESGPRI, en particular lo previsto en el Decreto 1953 de 2014 frente a la administración, ejecución y seguimiento de la referida asignación especial.

<sup>30</sup> Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.





El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

De igual forma, este Departamento Administrativo considera pertinente y fundamental que se analice la iniciativa legislativa a la luz del marco normativo y jurisprudencial del proceso de consulta previa, especialmente respecto de lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT y los pronunciamientos que sobre la materia ha proferido la Corte Constitucional.

Finalmente, en aras de dar claridad a la presente iniciativa, el DNP considera oportuno delimitar de manera precisa si el objetivo de la medida propuesta está orientado únicamente a resguardos indígenas que administran directamente los recursos de la AESGPRI, ya que de la redacción no se infiere esta delimitación en su ámbito de aplicación.

En los anteriores términos se remiten los comentarios al Proyecto de ley del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo en apoyar la importante labor legislativa a cargo del Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

**LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO**  
Director General

Elaboró: José Lenin Galindo, Subdirector de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal.  
Consolidó: Jhon Faber Rivera / Paula Andrea Castro, abogados Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: David D. Arenas, abogado Oficina Asesora Jurídica.  
Aprobó: Julián Aguila Ariza, Jefe Oficina Asesora Jurídica.  
Maria Alejandra Urrutia, Asesora Dirección General.

Con copia: Doctora Elizabeth Martinez – Secretaria Comisión Tercera Constitucional Cámara de Representante

**DNP**

Firmado  
digitalmente

Página 11 de 11

