



2. Despacho del Viceministro General



Radicado: 2-2026-036036
Bogotá D.C., 12 de mayo de 2026 17:18

Honorable Presidente
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.,

Radicado entrada
No. Expediente 23928/2026/OFI

Asunto: Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley Estatutaria No. 496 de 2025 Cámara - 050 de 2025 Senado (Por la cual se reglamentan el artículo 246 de la Constitución Política y se establece la coordinación y articulación entre la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional, para garantizar la autonomía jurisdiccional de las comunidades y pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones) Gaceta del Congreso No. 390 del 2026 .

Respetado Presidente:

De manera atenta y conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta concepto respecto del informe de ponencia en cuarto debate del proyecto de ley estatutaria del asunto, en los siguientes términos:

EL Proyecto de Ley, de iniciativa gubernamental, en desarrollo de lo establecido en el artículo 246 de la Constitución Política², establece los mecanismos y formas de armonización entre la jurisdicción ordinaria y la Jurisdicción Especial Indígena, la cual es ejercida por las autoridades indígenas ancestrales de los pueblos indígenas.

¹ República de Colombia (2008) Decreto 4712 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1549523>

² República de Colombia (1991) Constitución Política
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr008.html#246

ARTICULO 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Continuación oficio

Al respecto, se encuentra que el proyecto de ley es resultado de un proceso consulta previa libre e informada y consentido con la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas, en observancia de lo dispuesto en la Ley 21 de 1991³.

A su vez, se informa que el Ministerio de Justicia y del Derecho, entidad que radicó la iniciativa ante el Congreso de la República contó con el acompañamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴ en lo relacionado con análisis de impacto fiscal de la propuesta legislativa (artículo 7 de la Ley 819 de 2003). En este sentido y respecto de la ponencia de cuarto debate que se analiza, se comenta:

La Dirección General de Presupuesto Público Nacional⁵ de este Ministerio, tomando como referencia la información recogida en la ponencia para cuarto debate del proyecto⁶, estima que los costos estimados para el desarrollo de la propuesta normativa son:

- *Metodología de cálculo: se fundamenta en el "Modelo CRIC 2022"⁷, ajustado mediante la metodología DNP "Tasa social de descuento" y proyecciones Departamento Administrativo Nacional de Estadística respecto de la población resguardos indígenas.*

Respecto de la evolución proyectada de la población indígena en resguardos en un horizonte de 2027-2035, en la ponencia de cuarto debate se señala que el DANE estima para la vigencia 2027 que la población indígena en resguardos alcanzará 1.288.413 habitantes, y crecerá de manera sostenida hasta llegar a 1.469.792 en 2035, lo que implica un incremento absoluto de 181.379 personas y un crecimiento acumulado cercano al 164% en el período analizado (2027-2025).

- *Alcance del modelo de cálculo: permite reflejar los costos de inversión y operación de la Jurisdicción Indígena con un horizonte de 9 años a partir de la vigencia 2027.*

³ República de Colombia (1991) Ley 21 "por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989"
<http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1577376>

⁴ Es importante resaltar que este Ministerio ha tenido conocimiento de esta propuesta legislativa en su fase de anteproyecto y durante su trámite en la legislatura pasada bajo el número 287 de 2024 Senado, en la cual el proyecto fue archivado por vencimiento de términos. En esas oportunidades, esta cartera emitió conceptos mediante los oficios 2-2024-04866 (12 de septiembre de 2024) y 2-2025-018618 (21 de marzo de 2025) enviados al Ministerio de Justicia y a la Comisión Primera del Senado del Congreso de la República, respectivamente, adjuntos para su consulta.

⁵ Dirección General de Presupuesto Público Nacional, Memorando 3-2026-006596 de 28 de abril de 2026

⁶ Ibidem nota 1. Páginas 30 a 35.

⁷ Ibidem nota 1. Página 30. En relación con el "Modelo CRIC", la ponencia señala que " (...) para zanjar la cuestión de la representatividad, se propone en este documento desagregar el presupuesto de una comunidad indígena con un sistema de justicia propia desarrollado como lo es el CRIC, para cada habitante de esa asociación y luego expandir el dato a la población indígena en resguardo total del país para dar la flexibilidad en el proceso de implementación y que se puedan contemplar diversas formas de justicia propia indígena en los diferentes pueblos que habitan el territorio nacional, con igualdad sobre el presupuesto para cada indígena. En esa vía, cada comunidad podrá tener acceso al recurso dependiendo del número de indígenas que lo conformen".

Conforme con lo anterior, los costos estimados ascienden a **\$46.402,1 millones en 2027**, hasta los **\$78.336,9 millones** en 2035, lo que representa un incremento promedio del 9% anual y del 69% total en un horizonte de 9 años. Esta aceleración responde, entre otros factores, a la presión ejercida por el crecimiento poblacional y a la progresividad en la cobertura de la política pública, como se muestra en la siguiente tabla:

Cifras en \$

Año	Total Población Indígena	Costo per cápita (COP)	Costo Total Proyectado (COP)	Var. Anual
2027	1.288.413	36.014,90	\$ 46.402.103.979	-
2028	1.309.801	38.615,30	\$ 50.578.293.337	9%
2029	1.331.543	35.079,40	\$ 46.709.783.383	-8%
2030	1.353.647	37.612,20	\$ 50.913.663.887	9%
2031	1.376.118	40.327,90	\$ 55.495.893.637	9%
2032	1.398.961	43.239,60	\$ 60.490.524.064	9%
2033	1.422.184	46.361,60	\$ 65.934.671.230	9%
2034	1.445.792	49.708,90	\$ 71.868.791.641	9%
2035	1.469.792	53.298,00	\$ 78.336.982.888	9%

Fuente: Gaceta No. 390 de 2026

Se concluye que el costo proyectado incluye, entre otros, gastos asociados al talento humano requerido para la administración de justicia, infraestructura, capacitaciones, asistencia técnica y formación para las autoridades y operadores del Sistema Judicial Nacional, apoyo institucional, desarrollo de las mesas departamentales de coordinación interjurisdiccionales, construcción de protocolos, publicación y divulgación, conforme lo propuesto a lo largo del articulado de la propuesta normativa (Capítulo II Proyecto de Ley).

En cuanto al impacto fiscal, la fuente citada destaca que el proyecto en su artículo 56 establece:

"Artículo 56. Financiación. A partir de la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional destinarán recursos para la implementación y financiación del sistema de justicia de los Pueblos Indígenas, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y al Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP).

Las actividades necesarias para la implementación de la presente ley se atenderán, de conformidad con las disponibilidades presupuestales de las entidades que por competencia se involucren en su desarrollo.

Continuación oficio

Parágrafo. El Ministerio de Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho adoptarán en seis meses el plan plurianual de implementación”.

Y en relación con la expresión “destinarán”, citan la Sentencia C 161 de 2024⁸ mediante la cual, la OCрте Constitucional revisó la exequibilidad de la Ley 2281 de 2023⁹, y precisó el alcance de las órdenes de gasto, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, son aquellas que “*contienen un mandato imperativo de gasto*” la cual constituya un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto.

Por oposición, no son normas que ordenan gasto las que prevén una mera habilitación o autorización de gasto. Para diferenciar este tipo de normas, la Corte desarrolla los siguientes criterios:

- **Criterio gramatical:** Se debe revisar el lenguaje de la norma y los verbos empleados. Si los verbos o expresiones utilizadas suponen la “obligación de incluir una partida en el presupuesto es indicativo de la existencia de una orden de gasto. En contraste, el uso de expresiones facultativas, que implican que el gasto está condicionado al ejercicio discrecional de una facultad por parte del ejecutivo u otra entidad, es indicativa de la existencia de una mera autorización”.

⁸ Corte Constitucional (2024) Sentencia C 161.M.P: Paola Meneses.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30051565>

128. (ii) *Órdenes de gasto.* Las normas que ordenan gasto, en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, son aquellas que “*contienen un mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituye[n] un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto*” [245]. La Corte Constitucional ha aclarado que no son normas que ordenan gasto las que prevén una mera habilitación o autorización de gasto, que se puede o no incluir en el presupuesto, a discreción del Gobierno Nacional [246].
129. La Corte Constitucional ha desarrollado principalmente dos criterios para diferenciar las órdenes de gasto de las meras autorizaciones: (i) gramatical (lenguaje imperativo o facultativo) y (ii) funcional (nivel de concreción y ejecutabilidad de la orden) [247]:
129. Criterio gramatical. El primer elemento para determinar la existencia de una orden de gasto es el carácter imperativo o facultativo del lenguaje de la norma [248]. El empleo de verbos que supongan una obligación de incluir una partida en el presupuesto es indicativo de la existencia de una orden de gasto. En contraste, el uso de expresiones facultativas, que implican que el gasto está condicionado al ejercicio discrecional de una facultad por parte del ejecutivo u otra entidad, es indicativa de la existencia de una mera autorización [249].
129. Criterio funcional [250]. Las normas que ordenan gasto se reiteran, deben ser un título jurídico suficiente para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto. Esto implica que la orden de gasto debe ser concreta y ejecutable y, por lo tanto, para la inclusión de la partida en el presupuesto no debe requerirse un desarrollo normativo adicional legal o reglamentario [251]. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para determinar si la norma es suficiente y concreta para la inclusión de la partida, o si por el contrario requiere de un desarrollo normativo adicional, debe llevarse a cabo una interpretación histórica, teleológica y sistemática del proyecto de ley y el contexto normativo en el que se inscribe [252]. Con todo, la Corte Constitucional ha aclarado que la existencia de una orden de gasto, en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, no implica la exclusión de las competencias del Gobierno Nacional en materia presupuestal. Por la misma razón, el hecho de que el Presidente de la República ejerza tales competencias al incluir la partida no implican que la norma no prevea una orden de gasto. Las competencias establecidas en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto operan de pleno derecho [253].
130. Con fundamento en estas reglas de decisión, la Corte Constitucional ha identificado que constituyen órdenes de gasto, entre otras, las normas que implican, necesariamente, el incremento porcentual anual de una partida presupuestal [254], disponen el aumento de la remuneración de un grupo de servidores públicos [255] o crean nuevas entidades públicas, cargos o dependencias (ver sección II4.2.1(iv) infra, párr. 153-165 infra) [256]. En contraste, este tribunal ha precisado que no constituyen órdenes de gasto aquellas normas que: (i) imponen deberes generales de financiación, “cuya materialización se deberá someter a las normas orgánicas sobre presupuesto”[257], (ii) ordenan la creación cargos o dependencias, pero disponen expresamente que su costo deberá cubrirse mediante arreglos presupuestales que llevará a cabo el ejecutivo[258], (iii) emplean un lenguaje general y abstracto[259] y no definen de manera concreta “los encargados de cumplir la orden o la forma de hacerlo”[260], (iv) prevén que, para la inclusión del gasto, debe llevarse a cabo un proceso de implementación normativa progresivo -no inmediato[261], cuya ejecución depende del ejecutivo[262]; y (v) se limitan a reproducir “un mandato de gasto contenido en otra disposición anterior que no puede ser controlada por la Corte”[263].”

Continuación oficio

- Criterio funcional: Para que la orden de gasto sea un título jurídico suficiente para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto, se requiere que la orden de gasto debe ser concreta y ejecutable y, por lo tanto, para la inclusión de la partida en el presupuesto no debe requerirse un desarrollo normativo adicional legal o reglamentario.

Bajo los anteriores presupuestos y realizando un examen teológico y sistemático del proyecto de ley, se concluye que su implantación y desarrollo requiere de marco normativo posterior relacionado con las funciones de la Administración, en el marco de lo ordenado en el artículo 209 de la Constitución Política (ejemplo; creación y puesta en funcionamiento de las instancias de coordinación interjurisdiccional relacionadas con el apoyo jurídico y formación de los operadores jurídicos (Capítulo II Proyecto de Ley).

Como conclusión se identifica que el artículo 56 citado no constituye un título jurídico suficiente y obligatorio para la eventual inclusión de una partida en la ley del Presupuesto General de la Nación. Lo anterior, dado que presenta rasgos característicos de ser una norma que prevé una mera habilitación o autorización de gasto¹⁰ que se someterá a las normas orgánicas de presupuesto y requiere de desarrollo posteriores.

Por tal razón y de acuerdo con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y los artículos 39 y 110 el Estatuto Orgánico del Presupuesto, los cuales consagran y desarrollan los principios de legalidad del gasto público¹¹ y autonomía presupuestal, se precisa que los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación que tengan a cargo la ejecución de la ley podrán incorporar gastos autorizados por leyes preexistentes, de acuerdo con su disponibilidad de recurso, las prioridades del Gobierno y conforme con las proyecciones de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de Mediano Plazo.

En desarrollo de lo anterior conforme lo establecido en la Ley 2559 de 2025¹² - Presupuesto General de la Nación vigencia de 2026 - no se tienen contemplados los recursos para la implementación de la Jurisdicción Indígena. En consecuencia, su financiación deberá ser prevista a partir de la vigencia 2027, a partir de la priorización de gastos que en el marco de los artículos 39 y 100 del Estatuto Orgánico de

¹⁰ Ver. Corte Constitucional, sentencias C-395 de 2021, C-085 de 2022 y Sentencia C-161 de 2024

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-507-08.htm>

¹² República de Colombia (2025) Ley 2559 "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026"
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30055936>



Continuación oficio

Presupuesto¹³ realicen los órganos del PGN que hacen parte de los sectores administrativos y entidades relacionadas con el asunto.

En lo anterior términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, y solicita se tengan en cuenta las consideraciones aquí presentadas, con el fin de que estas sean discutidas durante las deliberaciones legislativas respectivas¹⁴. Así mismo, manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal, constitucional y legal vigente.

Cordial saludo,

CAMILO VLADIMIR REY SABOGAL
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPPN

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Diaz – Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: María Angelica Bustillo Adachi - Oficina Asesora de Jurídica
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa – Jefe Oficina Asesora de Jurídica

¹³ República de Colombia (1996) Decreto 111 "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"

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1024830>

¹⁴ Ver. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia 075 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-075-22.htm>

Firmado digitalmente por: CAMILO
VLADIMIR REY SABOGAL