Culturas

Culturas
Al contestar y/o consultar por favor cite este N°
Fecha: 2025-11-19 23:06:53
Radicado: MC04613I2025
Remitente: OSCAR JAVIER FONSECA GOMEZ
Destinatario: JULIANA RAMIREZ RODRIGUEZ
Tipo Tramite: Comunicación Oficial Interna
Asunto: Respuesta "Solicitud de c
Anexos: Folios: 1

Bogotá D.C., 19 de noviembre de 2025

PARA: Juliana Ramírez Rodríguez, Coordinadora Grupo de Infraestructura Cultura

DE: Oscar Javier Fonseca Gómez, Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta *"Solicitud de concepto sobre inversión de recursos públicos en predios de comunidades indígenas". Reiteración de concepto.*

Apreciada Juliana, reciba un cordial saludo,

En la comunicación referenciada en el asunto, el Grupo de Infraestructura Cultural informa sobre la situación presentada en el marco del proyecto de construcción de la Biblioteca Pública Kankuaka, inicialmente prevista para ejecutarse en el territorio del Resguardo Indígena Kankuamo. Precisa que la comunidad, encabezada por su gobernador, ha solicitado la reubicación del proyecto en un predio ubicado fuera del mencionado resguardo.

En el marco del Convenio Interadministrativo N.º 1669 de 2025, suscrito entre el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Cabildo Indígena del Resguardo Kankuamo, y en el contexto de la ejecución del Contrato de Obra N.º 1747 de 2025 y del Contrato de Interventoría N.º 1751 de 2025, se presenta una situación que requiere análisis jurídico. Dicha situación corresponde a la solicitud formulada por la comunidad del Resguardo Indígena Kankuamo, consistente en modificar el predio donde actualmente se desarrolla el proyecto de construcción de la Biblioteca Pública Kankuaka, con el fin de trasladarlo a un terreno ubicado fuera del territorio del resguardo.

1. La Consulta:

"... teniendo en cuenta el concepto de territorio indígena más allá de las áreas tituladas, incluyendo también las áreas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales y económicas, desde el Grupo de Infraestructura Cultural como una dependencia de carácter técnico, acudimos a la amable colaboración de su despacho para que se emita concepto jurídico respecto a la siguiente consulta:

i. ¿Podrían invertirse recursos públicos a través de la ejecución del proyecto Construcción de la Biblioteca Pública Kankuaka en el Resguardo Indígena Kankuamo, en el predio que se encuentra en exclusión del Resguardo Indígena Kankuamo?

ii. ¿Cuál es el nivel de riesgo de daño antijurídico que podría representar para el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes invertir recursos públicos en un área de exclusión de un título colectivo?

iii. ¿Cuál es el riesgo de configuración de detrimento patrimonial que implicaría para el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes la reimplantación del proyecto en un nuevo predio, teniendo en cuenta que ya se invirtieron recursos públicos en el predio inicialmente viabilizado y aprobado por la comunidad y sus autoridades?

2. Cuestión previa. Contenido y alcance de los conceptos jurídicos y las funciones de asesoría de la Oficina Asesora Jurídica.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, (CPACA), el alcance de los conceptos emitidos por las autoridades, los conceptos emitidos como respuesta a consultas no son de obligatorio cumplimiento ni ejecución, sino que tienen un carácter orientador e interpretativo, sin generar derechos ni obligaciones vinculantes para los administrados o para la propia administración, salvo que una norma especial les otorgue fuerza obligatoria, lo que no ocurre en el presente caso.

Así que los conceptos jurídicos cumplen una función de carácter doctrinal, buscando contribuir en la correcta interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, pero no buscan sustituir la decisión de la administración.

Por otra parte, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, tiene definidas sus funciones a la luz de lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2120 de 2018, dentro de las cuales se encuentra la de "atender y resolver las consultas jurídicas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes".

Así las cosas, en el presente escrito se hará un análisis de carácter jurídico a la luz de la legislación vigente, respecto del problema jurídico que se desprende de las consultas efectuadas, para que sirva de guía a la determinación que se adopte frente a la situación planteada.

3. Problema jurídico.

¿Es jurídicamente viable que el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes invierta recursos públicos en la ejecución del proyecto "Construcción de la Biblioteca Pública Kankuaka" en un predio diferente al que originalmente se contemplo, y que se encuentra ubicado en área de exclusión del Resguardo Indígena Kankuamo, considerando la naturaleza colectiva del título del resguardo y las restricciones constitucionales y legales sobre el uso de bienes privados?

¿Cuáles son los riesgos de configuración de daño antijurídico y detrimento patrimonial que podrían derivarse tanto de la inversión de recursos públicos en un área de exclusión de un título colectivo, como de la eventual reubicación del proyecto en otro predio, teniendo en cuenta la inversión previa realizada y la aprobación inicial por la comunidad y sus autoridades?

4. Consideraciones jurídicas.

4.1. Reiteración de concepto jurídico.

En comunicación librada en el mes de mayo de 2025, bajo el radicado MC0180I2025, esta Oficina Asesora Jurídica, analizó la situación presentada por el Grupo de Infraestructura Cultural en el caso del predio conocido como La Delfina, en el Municipio de Buenaventura (Valle del Cauca) predio perteneciente a la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico – ACIVA RP, que, de conformidad con lo evaluado de la documentación aportada, como ocurre en el presente caso, no se encontraba dentro del resguardo perteneciente a la comunidad Nasa Emberá Chamí, con lo que el problema presentado en esa oportunidad se reitera en el caso de la Comunidad Kankuamo, por cuanto la cuestión se centra en la posibilidad o no de invertir dineros públicos en predios privados.

En consideración de lo anterior, se tiene que indicar que, en el caso en estudio, se aplican las mismas consideraciones que se expusieron en el concepto mencionado, a saber:

> ***"Contenido del artículo 355 superior.***
>
> *En atención a lo indicado en el escrito de consulta y a lo descrito en el problema jurídico descrito en esta comunicación, se centra la inquietud en la viabilidad de atender a los compromisos derivados de la mesa 7, para la construcción en el distrito portuario de Buenaventura, del centro cultural La Delfina, con recursos públicos (a cargo del Ministerio y del Distrito) cuando el predio en el que se desarrollaría dicho proyecto se encuentra una parte dentro del Resguardo Nasa Emberá Chamí, y otra por fuera del mismo en terrenos de esa misma comunidad, ante la proscripción consignada en el artículo 355 de la Constitución Política, que señala:*
>
> *"Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*
>
> *El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."*
>
> *Entiende esta Oficina que la razón que motiva la consulta actual se desprende de la circunstancia sobreviniente de que el predio inicialmente dispuesto para la realización del proyecto de infraestructura denominado Centro Cultural la Delfina, sobrepasa los límites del resguardo indígena Nasa Emberá Chamí, aunque pertenece, según los documentos aportados, a la comunidad representada esta*

por ACIVA, persona jurídica de las definidas por el artículo segundo del Decreto 1088 de 1993.

En cuanto a la finalidad de la norma constitucional citada, el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, ha señalado que:

"El artículo 355 constitucional en su inciso primero prohíbe a "todas las ramas u órganos del poder público… decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado".

La prohibición, pues, está dirigida a todos los órganos y entidades estatales; comprende todos los bienes públicos, pues no hace diferencia; y cuando usa la expresión "derecho privado" está refiriéndose al régimen jurídico aplicable a la persona de que se trate y no exclusivamente a los particulares.

El segundo inciso de la norma constitucional en comento autoriza a los gobiernos nacional y territorial para que "con recursos de los respectivos presupuestos […celebren…] contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo", facultando al gobierno nacional para su reglamentación.

De los términos de la autorización, se destaca que está permitida la gratuidad en la transferencia de recursos públicos siempre que éstos sean presupuestales, es decir, monetarios; y que medie un contrato celebrado de conformidad con las exigencias de la Carta y de la reglamentación que para el efecto expida el gobierno nacional. (…)".

EL TERRITORIO ANCESTRAL

Al hacer referencia al territorio ancestral indígena, estamos hablando del espacio geográfico que históricamente ha sido habitado, usado y considerado como propio por el respectivo pueblo indígena, y que es un concepto que va más allá de la mera ocupación física de la tierra, pues incorpora la relación de ese pueblo con el suelo que ocupa desde sus ancestros, lo que implica aspectos culturales, espirituales, sociales y económicos de esa comunidad.

Es así como, el territorio ancestral es un elemento fundamental para la identidad y la supervivencia de los pueblos indígenas, incluye sus lugares sagrados, sus fuentes de sustento, sus conocimientos tradicionales, su historia, el lugar donde yacen sus ancestros, etc. Estos territorios son considerados como parte integral de su cosmovisión y están intrínsecamente ligados a su cultura y su forma de vida, y está definido por su historia, sin perjuicio del reconocimiento que le hagan al mismo las instituciones.

Algunos aspectos clave de los territorios ancestrales indígenas son:

Conexión espiritual: Los pueblos indígenas tienen una profunda conexión espiritual con sus territorios ancestrales, que son considerados como la cuna de su cultura y la morada de sus ancestros.
Sustento: Los territorios ancestrales proveen a los pueblos indígenas de los recursos naturales necesarios para su subsistencia, como alimentos, agua, medicinas y materiales de construcción.

Cultura: Los territorios ancestrales son el escenario donde se desarrollan las prácticas culturales y las tradiciones de los pueblos indígenas, como sus ceremonias, sus rituales y su lengua.

Autonomía: Los territorios ancestrales son el ámbito donde los pueblos indígenas ejercen su autonomía y su derecho a la libre determinación, de acuerdo con sus propias formas de gobierno y sus propias instituciones.

Del instrumento DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS TIERRAS ANCESTRALES Y RECURSOS NATURALES Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se tiene que:

"40. La CIDH ha valorado positivamente la incorporación legislativa de "un concepto amplio de tierra y territorios indígenas, incluyendo dentro de esta última categoría, no solamente los espacios ocupados físicamente, sino también aquellos que son utilizados para sus actividades culturales o de subsistencia, tales como las vías de acceso"[1], por considerar que "esta visión es acorde con la realidad cultural de los pueblos indígenas y su relación especial con la tierra y el territorio, así como los recursos naturales y el medio ambiente en general"[2]. La ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus casas de habitación; "por el contrario, el territorio incluye un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural"[3]. En esta misma medida, la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos; el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales "va más allá del establecimiento de aldeas específicas e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines"[4]; los derechos de los pueblos indígenas y tribales abarcan el territorio como un todo[5]."

Es importante destacar que el reconocimiento y la protección de los territorios ancestrales indígenas son derechos inherentes de los pueblos indígenas, y positivados consagrados en diversos instrumentos internacionales y en las legislaciones nacionales de muchos países, pero es un concepto mucho más amplio que el concepto de resguardo.

EL RESGUARDO INDIGENA.

Un resguardo indígena es una institución legal en Colombia, cuyo propósito reconocido por el ordenamiento jurídico nacional, y de origen colonial, a través

de la cual se trata de un territorio colectivo de propiedad de una o varias comunidades indígenas, donde ejercen su autonomía y gobierno propio, de acuerdo con sus usos y costumbres.

Los resguardos tienen como objetivos principales:

Garantizar la propiedad colectiva de la tierra para las comunidades indígenas, protegiéndola de la venta o el arrendamiento a terceros.

Preservar la cultura, las tradiciones y la identidad de los pueblos indígenas.

Promover el desarrollo social y económico de las comunidades, respetando sus formas de vida y sus cosmovisiones.

Asegurar la autonomía y el gobierno propio de las comunidades indígenas en sus territorios.

En resumen, los resguardos indígenas son mucho más que tierras; son el espacio vital donde los pueblos indígenas pueden vivir, desarrollar su cultura, ejercer su autonomía y proyectarse como pueblos diferenciados dentro de la nación colombiana.

Es importante destacar que la creación, delimitación y titulación de los resguardos es un proceso complejo, que involucra a las comunidades indígenas, al gobierno y a otras entidades. Implica la titulación colectiva de tierras a favor de una comunidad indígena.

El resguardo es una figura jurídica que busca proteger parte del territorio ancestral de los pueblos indígenas, pero el territorio ancestral va más allá de la delimitación física y abarca la conexión espiritual, cultural e histórica de los pueblos con su entorno. El resguardo es un instrumento legal, mientras que el territorio ancestral es un concepto cultural y político.

Sobre el caso concreto.

Como consecuencia de las modificaciones derivadas de los estudios y documentos adjuntos encuentra esta Oficina Asesora Jurídica que la destinación de los recursos públicos para la realización del proyecto Centro Cultural la Delfina, implica un riesgo alto que se debe ponderar teniendo en cuenta los siguientes puntos:

Lo anterior se plantea debido a que, si bien es cierto, los predios no hacen parte de los resguardos debidamente titulados, son predios de los cabildos indígenas y su naturaleza jurídica es de "entidad pública especial" de acuerdo con lo establecido en el numeral 5 del del artículo 2.14.7.1.2. del Decreto 1071 de 2015; de otro lado, las asociaciones contempladas en el Decreto 1088 de 1993 "son entidades de Derecho Público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa"; en consecuencia, el proyecto sería en beneficio de estas entidades públicas especiales o

entidades de derecho público, aun cuando el predio no se encuentre dentro del resguardo debidamente titulado.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso resaltar que, por no ser tierras comunales o resguardos, los predios no funcionan bajo los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, razón por la cual, la inversión de recursos públicos en un predio que no se encuentra por fuera del comercio, deriva en un riesgo alto de pérdida de dichos recursos, no existe una medida que permita garantizar al Estado que ese predio -una vez intervenido- va a continuar en cabeza de la comunidad destinataria del centro cultural La Delfina.

Aunque se encuentra en proceso una solicitud de ampliación del resguardo a cargo de la Agencia Nacional de Tierras radicada en el mes de noviembre de 2024, y que obedece a un procedimiento administrativo cuya duración es incierta y, por ende, no se encuentra bajo control del Ministerio.

La existencia de un título originario, como el que se encuentra, tampoco determina la inalienabilidad del predio que se espera intervenir, lo que si sucede en el caso del predio declarado como resguardo.

En ese orden de ideas, la Oficina Asesora Jurídica respondió en aquella oportunidad, lo siguiente:

"Respecto al primer punto, ¿Podrían invertirse recursos públicos a través de proyectos de infraestructura cultural en predios rurales que están surtiendo el trámite de ampliación de resguardos para comunidades indígenas?, es pertinente señalar que en el ordenamiento jurídico no existe norma que habilite o faculte a las entidades territoriales a invertir recursos públicos en predios de propiedad privada, inversiones que beneficiarían el patrimonio de los particulares propietarios de los bienes en donde se inviertan dichos recursos, por lo que no podrían ser consideradas obras públicas de propiedad de las entidades territoriales y del disfrute colectivo de todos los habitantes del territorio de la jurisdicción en donde se realicen, sino una inversión en infraestructura privada. Ahora bien, para que las entidades públicas puedan decretar auxilios o donaciones de recursos públicos a favor de personas naturales o jurídicas de derechos privado es necesario que concurran los requisitos que para el efecto ha previsto la Corte Constitucional: (i) principio de legalidad del gasto, (ii) reflejo en el plan de inversión, (iii) fundamento en mandato constitucional y (iv) principio de igualdad.

Por lo anterior, no es recomendable ni jurídicamente viable realizar inversión de recursos mediante proyectos de infraestructura cultural en predios rurales que estén surtiendo estos trámites, hasta tanto no se cuente con la respuesta correspondiente por la ANT.

De acuerdo con el segundo interrogante: ¿Podrían invertirse recursos públicos a través de proyectos de infraestructura cultural en predios rurales o urbanos que no hacen parte de los resguardos indígenas titulados, sin embargo, están registrados a nombre de los cabildos y asociaciones indígenas, y estos fungen como titulares del derecho real de dominio?; Conforme a este interrogante, se debe tener en cuenta realmente quien tiene la titulación del predio en el que se pretende invertir recursos por parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para los diferentes proyectos de infraestructura cultural, por tal razón, corresponde a la entidad realizar el respectivo estudio de títulos sin desconocer lo señalado en el numeral anterior, pues como se indicó, en el ordenamiento jurídico Colombiano no

existe norma que habilite o faculte a las entidades territoriales a invertir recursos públicos en predios de propiedad privada, en tal sentido, es diferente que los cabildos y asociaciones indígenas como entidades de derecho público puedan administrar recursos y celebrar contratos con el Estado para ciertas situaciones presentadas a que sea la entidad la que inviertan recursos públicos en infraestructura privada y/o en predios que no ofrezcan seguridad jurídica para el Ministerio de que los recursos van a permanecer en beneficio de la comunidad a la cual se dirigen y no van a ser enajenados una vez se termine la obra prometida.

A la pregunta, ¿Podrían invertirse recursos públicos a través de proyectos de infraestructura cultural en predios urbanos sin registrar, pero en posesión de los cabildos indígenas certificada por las entidades territoriales?, es pertinente indicar que es altamente riesgoso para El Ministerio de las Culturas, Las Artes y Los saberes invertir recursos públicos a través de proyectos de infraestructura cultural en predios urbanos que no se encuentre debidamente matriculados, pues si bien es cierto con la posesión de estos inmuebles se pueden obtener ciertos derechos y reconocimiento de la comunidad indígena sobre el predio, esto no brinda seguridad jurídica frente al derecho real de dominio registrado.

En este sentido, aunque la propiedad del predio está en cabeza con la que está claramente establecida, generando posibles riesgos fiscales para la entidad en los diferentes casos o acontecimientos que puedan sucederse.

Por tanto, este tipo de inversión no es considerada viable por las razones expuestas, por lo cual lo que debe hacerse por parte de la comunidad es la priorización y regularización de la propiedad antes de que la entidad realice inversiones significativas en infraestructura cultural en estos predios."

5. Circunstancias que dan lugar a la solicitud de la modificación propuesta por la comunidad.

De acuerdo con los documentos aportados con la consulta, se tiene que a partir del mes de septiembre (19) de 2025, el consorcio contratista tuvo que suspender la obra contratada con el aval de la interventoría, dadas las demandas de la comunidad para que la obra se construyera en un predio ubicado en área excluida del resguardo, y diferente a la inicialmente acordada.

En esa oportunidad y con la comunicación Cód. JVM-CULTURA1747-036-2025, la interventoría conmina al Ministerio "a tomar acciones urgentes y estratégicas que prioricen el diálogo intercultural, y a asegurar la presencia de todas las partes interesadas –el resguardo indígena la entidad, la gobernación indígena, el contratista de obra y esta interventoría– en cualquier espacio de concertación que se programe."

Posteriormente, en reunión de octubre 3 de 2025, en desarrollo el proyecto de construcción de la biblioteca se realizó una reunión de seguimiento, con la participación de los interesados, y en la que se planteó la solicitud de la comunidad para que se realizara la modificación del lugar de construcción de aquella, conforme quedó plasmado en el acta de la reunión:

> *"Estado del Proyecto: la ejecución de la obra se encuentra SUSPENDIDA, toda vez que, la comunidad presenta inconformismo con la ubicación actual del proyecto.*
>
> *Por lo anterior, se realiza recorrido de las partes en el predio dispuesto para el proyecto, en el recorrido la comunidad manifiesta los inconformismos con la ejecución actual de la obra, expresados en los siguientes términos:*
>
> *• Que, en el mes de abril de 2025, en la cual surtió la socialización con el fin de dar a conocer la información del proyecto, y la comunidad dio su aval de manera favorable, sin embargo, ahora se presentan inconformidades a nivel técnico del proyecto, especialmente con la ubicación (predio).*
>
> *• Que, actualmente la institución educativa, se está viendo afectada por la construcción del proyecto reduciendo áreas que, anteriormente estaban disponibles para el disfrute de los estudiantes, para el desarrollo de actividades deportivas y actividades al aire libre.*
>
> *En consecuencia, desde la coordinación y profesional de apoyo a la supervisión del Grupo de Infraestructura Cultural, se informa que la ejecución de obra del proyecto se está llevando a cabo en el predio dispuesto por la comunidad, viabilizado técnica y jurídicamente en articulación con las autoridades del resguardo, donde se adelantaron levantamiento topográfico y estudio de suelos en la ubicación actual aprobados por la comunidad, y que finalmente el diseño, predio y todos los componentes del proyecto fueron aprobado por la comunidad y autoridades del resguardo; por lo anterior, se adelantó el proceso de LICITACIÓN DE OBRA PÚBLICA, indicando al Resguardo que todo se llevó a cabo, con la información entregada y suministrada por el equipo técnico delegado por la comunidad y que cuenta con aprobación escrita por parte del CABILDO GOBERNADOR, para el proyecto.*
>
> *La comunidad del Resguardo solicita amablemente, que se tenga en cuenta en la obra que actualmente se ejecuta, sustentar modificaciones de diseño y obra basados en el derecho de propiedad colectiva del Resguardo, la cual cuenta con aval comunitario de las autoridades, sin embargo, su ejecución presenta afectaciones a los derechos sociales de la comunidad. Por tanto, se plantea que se reubique (cambio de predio) la obra sustentada en los derechos de los pueblos indígenas, quienes asumen responsabilidad frente a la previa aprobación del*

proyecto. Requieren que se evalúe lo que genere menos afectación y apoyarse en los marcos jurídicos de consulta previa.

Solicitan establecer mecanismos viables técnicos, jurídicos, administrativos.

La comunidad manifiesta que debe la obra debe obedecer a los nuevos requerimientos de la comunidad con fundamento en la estructura interna de gobierno propio.

Solicitan así mismo que, teniendo en cuenta que la comunidad dio aprobación sobre el proyecto con la intención de buscar viabilidad técnica y jurídica al momento de viabilizarla e iniciar ejecución, se revise en cuanto a la responsabilidad a quien deba aplicarse. Proponen reubicar la biblioteca en otro predio, manteniendo los dos ejes norte y corriéndose hacia esa dirección. También solicitan se revise la ubicación de la Kankurwa."

Por su parte, el Ministerio, representado por el Grupo de Infraestructura Cultural, indicó su posición al respecto, así:

"El Ministerio de las Culturas y el Cabildo Indígena del Resguardo Kankuamo suscribieron el Convenio Interadministrativo Nro. 1669 de 2025, donde el Cabildo se obliga a realizar la entrega, adecuación del predio viabilizado para la construcción de la infraestructura, haciendo entrega de este libre de escombros, retirando los juegos infantiles y arcos existentes, en consecuencia, un cambio en el predio configura el incumplimiento a una cláusula del convenio.

El predio viabilizado fue el dispuesto por la comunidad, aprobado por ella y sus autoridades.

Se ejecutó estudio de suelos y levantamiento topográfico con recursos públicos en el predio aprobado por la comunidad formalmente, por lo tanto, el cambio de predio representa un riesgo para la configuración de detrimento patrimonial.

En esta visita se identifica que la comunidad con posterioridad a la firma del Convenio 1669 de 2025, la licitación de la obra y su adjudicación determina que desean cambiar el predio del proyecto; lo cual representa un riesgo frente a la inversión de recursos ya ejecutados, además que impide la continuidad de la obra, pues el cambio de predio implica adelantar la viabilización de este para posteriormente determinar si es posible o no adelantar su ejecución en la nueva ubicación.

En todo caso, el Ministerio resalta que es respetuoso de la autonomía del pueblo indígena beneficiario del proyecto, razón por la cual, en caso de que la comunidad determine que la infraestructura debe ejecutarse en un predio distinto al inicialmente viabilizado, deberán tomarse las medidas contractuales pertinentes en el marco de la ejecución del Convenio 1669 con el Cabildo, así como con el

contrato de obra adjudicado mediante licitación pública y el contrato de interventoría adjudicado mediante concurso de méritos.

Adicionalmente, la comunidad manifiesta que el nuevo predio donde desean ahora cambiar la ubicación del proyecto está en una zona de exclusión que no pueden perder de acuerdo con su autonomía, no obstante, El Ministerio señala que no podrá intervenir con recursos públicos predios ajenos al resguardo, que se configuren como predios en exclusión del resguardo, de acuerdo con las resoluciones de titulación colectiva y la información catastral reportada por las entidades competentes para ello.

Por lo anterior, el Grupo de Infraestructura Cultural tomará las coordenadas del predio donde la comunidad ha solicitado modificar la ubicación del proyecto, y se deberá determinar si está o no dentro del resguardo legalmente titulado, y se contrastará con el levantamiento topográfico y estudio de suelos ya ejecutados y aprobados por la comunidad."

Esta solicitud, que se realizó nuevamente en reunión de noviembre 19 del año en curso, implica la revisión desde la Oficina Asesora Jurídica de las condiciones de la solicitud, pero además la advertencia de cuáles pueden ser las consecuencias de una variación de las condiciones pactadas inicialmente para la construcción de la Biblioteca, para la comunidad y para la entidad.

6. Sobre la situación de Inversión Pública en Predios Excluidos del Resguardo Indígena Kankuamo.

De la documentación aportada en la solicitud de concepto se concluye lo siguiente:

1. Las coordenadas del predio propuesto para la reubicación del proyecto y su respectiva construcción se encuentran en una zona que no hace parte del Resguardo Indígena Kankuamo (según documento denominado *2025-10-14 correo requerimientos técnicos nuevo predio*).
2. La comunidad, que inicialmente accedió a las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se debía cumplir la orden de reparación a los Kuarkamo, ahora pretende modificarlas a una zona de imposible cumplimiento, conforme se explica en los siguientes apartados:

Conforme lo ha sostenido esta Oficina Asesora Jurídica, el resguardo es una institución legal en Colombia que garantiza la propiedad colectiva de la tierra a una o varias comunidades indígenas, y en cuyo territorio, la respectiva comunidad ejerce autonomía y gobierno propio conforme a sus usos y costumbres.

También se ha dicho que los objetivos principales del resguardo son:

- **Proteger la propiedad colectiva**, evitando su venta o arrendamiento a terceros.
- **Preservar la cultura, tradiciones e identidad** de los pueblos indígenas.
- **Promover el desarrollo social y económico**, respetando sus formas de vida y cosmovisión.
- **Asegurar la autonomía y el autogobierno** en sus territorios.

En el presente caso, además vale la pena recordar que, si bien el territorio ancestral tiene un alcance diverso y más amplio, el de resguardo implica, como lo resalta el primer objetivo indicado, la protección de la propiedad colectiva, pues a diferencia de aquel, el resguardo implica la exclusión del predio respectivo del comercio, al ser declarado inenajenable, previendo justamente la posibilidad de que cualquier persona pueda comercializar el predio constituido como resguardo.

Por el contrario, el predio excluido del resguardo, como el que sugiere la comunidad destinar a la construcción de la Biblioteca, no se encuentra excluido del comercio, es decir, la propiedad colectiva no está amparada por la inalienabilidad, lo que hace que cualquier individuo pueda salir a vender este predio, ya como cosa propia o como cosa ajena.

En consecuencia, se infiere que el predio está excluido del territorio del resguardo indígena y, por lo tanto, no ostenta la condición de inalienabilidad que implica la protección de los bienes comunales a cargo del Estado, lo que hace a su vez, que no sea posible, ni recomendable, la inversión de recursos públicos en dicha clase de predios.

En caso de que se hubieren hecho inversiones en un predio excluido del resguardo, se deberán cuantificar las mismas, indicar quién la autorizó; y

cuál fue la consideración para hacerlo, a la vez que se deberá revisar el rol de la interventoría frente a esa eventual inversión.

Ahora bien, la comunidad destinataria de la medida de reparación y futura propietaria de la obra que se proyecta construir debe estar informada de cuáles son las consecuencias de modificar las condiciones de contratación de una obra como la que se ha contratado con el consorcio ORIMEG 2025.

En primer lugar, se reitera que el predio propuesto por la comunidad para la ejecución del proyecto no se encuentra dentro del Resguardo Indígena Kankuamo, territorio inicialmente previsto para la construcción de la Biblioteca Pública Kankuaka. Esta circunstancia implica un cambio sustancial frente a las condiciones pactadas en el contrato, en tanto se modificarían condiciones sustanciales para un contrato de obra, como la ubicación precisa del predio donde se levantará ella; y se altera el marco jurídico que amparaba la inversión pública en un espacio protegido por la figura del resguardo, conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política, que establece la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes comunales.

Por el contrario, el nuevo predio está excluido del resguardo, lo que significa que carece del atributo de inalienabilidad propio de los bienes comunales. Esta ausencia de protección jurídica coloca al terreno dentro del comercio, permitiendo su enajenación por parte de terceros, lo que contraviene la finalidad de protección prevista en el artículo 63 superior. En consecuencia, cualquier inversión pública en dicho predio se realizaría sobre un bien que no garantiza permanencia ni seguridad jurídica para la comunidad beneficiaria, lo que incrementa el riesgo de pérdida de recursos y podría vulnerar el artículo 355 de la Constitución, que prohíbe auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Esta situación genera para la entidad un riesgo latente, inminente y evitable, que podría comprometer el principio de legalidad del gasto público consagrado en el artículo 209 de la Constitución y en la Ley 610 de 2000 sobre responsabilidad fiscal, debe tenerse presente que ya se efectuaron estudios de suelos, levantamiento topográfico, se adelantaron las autorizaciones respectivas, se cuentan con los respectivos contratos de obra y de interventoría.

En el presente asunto es de vital importancia tener presente que el predio donde se planeó realizar la construcción de la Biblioteca Pública Kankuaka cuenta con la viabilidad jurídica y técnica, se ubica al interior del resguardo y garantiza su protección constitucional, bajo la certeza que no será inalienable, a contrario censu, el predio que se propone por parte de la comunidad, no cuenta con viabilidad técnica, ni jurídica, no se han efectuado los estudios de suelos ni el levantamiento topográfico, está excluido del Resguardo Indígena Kankuamo por lo que es alienable y no es posible garantizar su protección comunitaria, por lo podría comprometer el principio de legalidad del gasto público y derivar en una eventual responsabilidad fiscal.

Así mismo, bajo el entendido que ya se cuenta con el contrato de obra en ejecución, así como su respectiva interventoría, debe señalarse que no aparece la situación en la matriz de riesgos, el predio planeado hace parte de la estructuración en la etapa precontractual y ahora contractual, por lo que la modificación al sitio puede vulnerar varios principios de la contratación estatal como la debida planeación y la selección objetiva.

Por lo anterior, se concluye que no es jurídicamente viable la reubicación del proyecto de construcción en el predio propuesto por la comunidad, bajo el entendido que no cuenta con estudios ni autorizaciones y podría afectar directamente las ejecuciones contractuales en curso.

En los anteriores términos, esta Oficina Asesora Jurídica atiende su consulta.

Cordialmente,



OSCAR JAVIER FONSECA GÓMEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Astrid Paola Duarte Ojeda – Abogada Contratista Oficina Asesora Jurídica.
Revisó: Diego Fernando Fonnegra Velez – Contratista Oficina Asesora Jurídica
Aprobó: Oswaldo Pinto - Coordinador Asesoría Legal, Conceptos, Derechos de Petición y Agenda Legislativa, Oficina Asesora Jurídica