

 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
--	--------------------------------------

Entidad originadora:	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
Fecha (dd/mm/aa):	27/05/2025
Proyecto de Decreto:	Por medio del cual se reglamenta el Decreto Ley 1094 de 2024 en relación con el fortalecimiento del sistema económico propio y del buen vivir en los territorios de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC

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

El presente documento tiene como propósito justificar técnica y jurídicamente la expedición del decreto reglamentario del Decreto Ley 1094 de 2024, en lo que respecta al fortalecimiento del sistema económico propio y del buen vivir en los territorios indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca (en adelante CRIC). Esta reglamentación se enmarca en el mandato constitucional de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, y en el compromiso del Gobierno Nacional con la garantía efectiva del derecho a la autonomía, autodeterminación y desarrollo integral de los pueblos indígenas.

La expedición del presente decreto reglamentario se fundamenta en un contexto normativo, político y social que reconoce y garantiza los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía, autodeterminación, gobierno propio y desarrollo económico y cultural, conforme a la Constitución Política, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, el Decreto 1811 de 2017 y demás normas que integran el bloque de constitucionalidad y el ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido, los pueblos indígenas que conforman el CRIC han definido, a través de sus Planes de Vida, una apuesta estructural por un modelo de desarrollo económico que parte de sus propias cosmovisiones, sistemas de conocimiento, formas de producción y organización social, el cual se expresa en el Sistema Económico Propio de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (en adelante ATEA).

El Decreto Ley 1094 de 2024, expedido en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 56 transitorio de la Constitución Política, constituye una medida reparadora y transformadora orientada a reconocer jurídicamente el modelo económico propio de los pueblos indígenas que conforman el CRIC, fortaleciendo su autonomía económica, política y cultural, en concordancia con el principio de interculturalidad y el pluralismo jurídico que rige el Estado Social de Derecho.

No obstante, para garantizar la operatividad efectiva de lo dispuesto en el citado Decreto Ley, se requiere una reglamentación que precise los mecanismos técnicos, jurídicos, administrativos y financieros necesarios para su implementación, facilitando la articulación entre el Estado colombiano y las estructuras propias de gobierno indígena, en condiciones de respeto, simetría y coordinación.

Desde esta perspectiva, la oportunidad y conveniencia de la reglamentación se justifica por las siguientes razones:

1.1. Reconocimiento y materialización del derecho a la autonomía indígena: el artículo 330 de la Constitución Política establece el derecho de los pueblos indígenas a gobernarse por sus propias autoridades y ejercer funciones en sus territorios, incluyendo aspectos relacionados con la economía, la organización social y el manejo de recursos. La reglamentación del Decreto Ley 1094 de 2024 permite dar operatividad a este mandato constitucional, garantizando que el Sistema Económico Propio



no quede como una norma declarativa, sino que se traduzca en acciones concretas de política pública, inversión estatal y corresponsabilidad institucional.

1.2. Superación de barreras estructurales de acceso económico y comercial: históricamente, las comunidades indígenas han enfrentado barreras de exclusión estructural para acceder a los mercados, a los sistemas de financiación, a la infraestructura productiva, y a los programas estatales de apoyo empresarial. Esta reglamentación atiende estas brechas mediante la adopción de mecanismos diferenciales, interculturales y apropiados, promoviendo condiciones de equidad en los procesos de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios propios.

1.3. Articulación entre sistemas económicos propio, solidario y de mercado: el contexto económico nacional e internacional exige la construcción de modelos de desarrollo que valoren la diversidad productiva y cultural del país. La reglamentación promueve la interconexión armónica entre la economía indígena propia, la economía solidaria y la economía de mercado, permitiendo una inserción justa y sostenible de las comunidades indígenas en el sistema económico nacional, sin renunciar a sus valores, principios y formas propias de vida.

1.4. Potencial productivo, comercial e innovador de los territorios de los pueblos indígenas que conforman el CRIC: dichos territorios cuentan con una riqueza natural, ambiental, cultural y productiva, con potencial para desarrollar proyectos agroindustriales, turísticos, tecnológicos, comerciales y de servicios, bajo un modelo sustentable. La reglamentación del Decreto Ley 1094 de 2024 permite canalizar inversión pública y privada, generar empleo digno, promover la innovación basada en el conocimiento ancestral y científico, y contribuir al desarrollo regional y nacional con identidad y sostenibilidad.

El fortalecimiento del sistema económico propio del CRIC dinamiza no sólo las economías comunitarias, sino también las economías locales y regionales mediante el impulso de cadenas productivas sostenibles, la promoción de compras públicas con enfoque territorial, la generación de empleo rural y la articulación con mercados locales, nacionales e internacionales. Esto es especialmente relevante en el contexto de reactivación económica, lucha contra el hambre, y diversificación productiva del país.

1.5. Cumplimiento de compromisos asumidos en el marco de la Comisión Mixta y el Plan Cuatrienal: el Estado colombiano, a través de la Comisión Mixta creada por el Decreto 1811 de 2017, ha adquirido compromisos concretos con el CRIC, contenidos en el Plan Cuatrienal de coordinación y concertación, donde se establece la necesidad de desarrollar instrumentos normativos, financieros y administrativos para implementar el Sistema Económico Propio. Esta reglamentación da cumplimiento a dichos compromisos, garantizando coherencia entre la normativa y las decisiones adoptadas en espacios de diálogo y concertación.

Aunado a lo anterior con la expedición del decreto reglamentario, se promueve el acceso al uso del espectro radioeléctrico, el cual constituye una herramienta poderosa para la difusión de información dentro de sus territorios, de ahí que prestar servicios de telecomunicaciones fijas y móviles con fines de socorro y seguridad, internet comunitario, Televisión Étnica Local, Radiodifusión Sonora de interés público y comunitario étnico, constituyen un factor clave para que las comunidades y pueblos indígenas pertenecientes al Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, puedan conectarse de manera efectiva, mejorando la calidad de vida de sus pueblos, reforzando la capacidad para preservar su identidad cultural, defender sus derechos, acceder a servicios y generar nuevas oportunidades económicas.



En ese orden, en concordancia con el Decreto Ley 1094 de 2024 y con el fin de contribuir al fortalecimiento económico propio y promover el buen vivir de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, se hace importante la exención en el pago de la contraprestación por uso del espectro radioeléctrico ya que facilitará el acceso a estas comunidades al uso del espectro radioeléctrico, a través de los servicios antes mencionados, propendiendo así al fortalecimiento de su economía y desarrollo tecnológico.

Así mismo, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 1094 de 2024, en la presente reglamentación se encuentran disposiciones sobre producción, transformación y comercialización de alimentos y otros productos en territorios indígenas que pueden requerir regulación sanitaria o instrumentos para una correcta aplicación de lo establecido en la normativa.

La vigilancia de alimentos y bebidas y otros productos de uso y consumo en Colombia está a cargo del el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, y existen diversas normativas que establecen los requisitos sanitarios y técnicos para su producción, comercialización, etiquetado y rotulado expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Ahora bien, el INVIMA es la entidad competente para expedir registros, permisos y notificaciones sanitarias en el país, garantizando con ello que cada producto de uso y consumo humano de cumplimiento a la norma sanitaria vigente, esto de acuerdo a la naturaleza de cada producto ya sean medicamentos, alimentos, cosméticos o dispositivos médicos; de igual manera, es el INVIMA quien emite la certificación correspondiente para su comercialización y uso, asegurando que se cumpla con los estándares de calidad y seguridad exigidos por la norma que regula la materia.

Finalmente, esta reglamentación contribuye a la construcción de un Estado verdaderamente pluriétnico, multicultural e intercultural, donde coexisten diversos sistemas económicos, culturales y sociales bajo condiciones de respeto, diálogo y equidad. La reglamentación fortalece la capacidad del Estado para generar respuestas diferenciales y contextualizadas, avanzando hacia una nueva relación entre lo público y lo indígena basada en la confianza, la coordinación y el respeto mutuo.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Dirigido al conjunto de territorios indígenas y jurisdicciones de los pueblos indígenas que forman parte del CRIC donde ejercen gobierno y aplican el instrumento ATEA en el marco de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 1094 de 2024 y conforme a sus usos, costumbres, sistemas normativos propios y Planes de Vida.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

a. Constitución Política de Colombia:

- Artículo 189, numeral 11: establece que corresponde al presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, “ejercer la potestad reglamentaria,



mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes”.

- Artículos 1, 7, 286, 287 y 330: Fundamentan el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, la autonomía de las entidades territoriales y los pueblos indígenas, y el respeto por sus formas propias de organización social, política, económica y cultural.

Estos principios legitiman el desarrollo del presente decreto reglamentario.

- Artículos 75, 101 y 102: el espectro electromagnético es un bien público que pertenece a la Nación, es inenajenable, imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado

b. Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026):

- Artículo 349: establece la obligación de identificar y focalizar el gasto público dirigido a grupos étnicos a través del Trazador Presupuestal Étnico.

Esta norma refuerza la necesidad de incorporar herramientas de seguimiento y rendición de cuentas en la ejecución de recursos para los pueblos indígenas, como lo reglamenta el presente proyecto.

c. Decreto Ley 1094 de 2024:

El Decreto Ley 1094 de 2024 fue expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas por los artículos 330 y 56 transitorio, con el fin de reconocer, fortalecer y operar el Sistema Económico Propio de los pueblos indígenas que conforman el CRIC, en concordancia con su derecho a la autonomía, el gobierno propio y los principios del buen vivir.

El artículo 5 establece que el “Gobierno Nacional, en un plazo de nueve (9) meses, expedirá dentro del marco de las competencias de cada uno de los sectores y ministerios las reglamentaciones sobre el fortalecimiento del sistema económico propio y del buen vivir, en particular, los instrumentos normativos que resulten necesarios para: 1. Fortalecer los mecanismos de protección y financiación de las unidades productivas indígenas; 2. Crear la política de financiación para el fortalecimiento del sistema económico propio y el buen vivir en toda la cadena de producción, adquisición de insumos, transformación y comercialización; 3. Definir e implementar los mecanismos que contribuyan al eficaz desarrollo modelo económico ATEA, industrial, agroindustrial, de servicios y comercial, bajo una normativa especial para buen vivir en los territorios indígenas que conforman el CRIC, en concordancia con sus planes de vida; y 4. Crear el centro de innovación y productividad y Centro Financiero con identidad.”

Este Decreto Ley establece lineamientos generales sobre:

- El funcionamiento de la Autoridad Territorial Económica Ambiental (ATEA);
- La estructuración del sistema económico propio;
- La promoción de la economía indígena comunitaria;
- Los mecanismos de articulación con el Estado y el sistema financiero nacional.

En consecuencia, el desarrollo reglamentario se requiere para dar operatividad y aplicabilidad práctica a sus disposiciones, a través de normas que precisen los procedimientos, responsabilidades institucionales, mecanismos técnicos y criterios de coordinación interinstitucional e intercultural.



- d. **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** que ratifican la libre autodeterminación y las formas de autogobierno para poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios, iniciativas y sistemas económicos propios y los espacios de vida ocupado o utilizado ancestralmente, así como el derecho a disfrutar de los medios de subsistencia y desarrollo a partir de la libre determinación de las actividades económicas tradicionales, y en consecuencia, señalando a los Estados el deber de adoptar medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.
- e. **Convenio número 169 de la OIT** reconoce el derecho a la propiedad y posesión, así como la importancia cultural espiritual y cultural que reviste para los pueblos indígenas la relación con las tierras y territorios. Asimismo, el derecho a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo económico, social, cultural, territorial y ambiental en consonancia con sus valores culturales y formas de vida, y a participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
- f. **Convenio sobre diversidad Biológica** indica que los sistemas de conocimientos y sabiduría de los pueblos indígenas son de carácter colectivo, comunitario, intangible, inalienable y diverso que han perdurado en el tiempo y el espacio mediante expresiones y manifestaciones espirituales, orales y escritas desde las cosmovisiones.
- g. **Decreto 1088 de 1993**
- **Artículo 3:** señala que las asociaciones indígenas tienen por objeto, el desarrollo integral de las Comunidades Indígenas y podrán ejercer las siguientes acciones: (i) adelantar actividades de carácter industrial y comercial, bien sea en forma directa, o mediante convenios celebrados con personas naturales o jurídicas; y (ii) Fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes. Por lo cual, es necesario promover y fortalecer el desarrollo económico de las comunidades indígenas en el marco del derecho a la libre determinación y, a su vez, que los pueblos fortalezcan libremente su desarrollo económico, social y cultural en armonía con la naturaleza, los planes de vida y sistemas propios.
- h. **Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996**
- **Artículo 41:** regula la identificación de apropiaciones en el presupuesto nacional, incluyendo las asignaciones para el gasto público social para la población y en especial para aquellas con enfoque diferencial. Este respalda la inclusión de disposiciones reglamentarias sobre trazabilidad presupuestal, identificación de recursos y mecanismos de financiación para la implementación del sistema económico propio indígena.
- i. **Decreto 1811 de 2017:**
- Establece mecanismos eficaces para garantizar la participación de los pueblos indígenas del Cauca pertenecientes al CRIC, en los sectores sociales de inversión a través de las iniciativas de política pública indígena que hagan los ministerios cabeza de sector y los presupuestos nacionales en cada vigencia, con el fin de cumplir los compromisos que para tal efecto suscriba el Gobierno Nacional.



El presente decreto reglamentario se articula con las funciones de esta Comisión Mixta, lo que reafirma su viabilidad jurídica en el marco del diálogo de gobierno a gobierno con los pueblos indígenas.

j. Ley 1341 de 2009:

Artículo 11: modificado por el artículo 8 de la Ley 1978 de 2019, señala, entre otros aspectos, que el uso del espectro radioeléctrico requiere permiso previo, expreso y otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 13: modificado por el artículo 10 de la Ley 1978 de 2019, establece que la utilización del espectro radioeléctrico por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, así como los operadores del servicio de televisión abierta radiodifundida que se acojan al régimen de habilitación general, dará lugar a una contraprestación económica a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 18, numeral 24, modificado por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019, establece que le corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones fijar las tarifas, tasas y derechos, asociados a la concesión de televisión, a que se refiere la Ley 182 de 1995.

En cumplimiento de las anteriores disposiciones, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones actualiza las tarifas de frecuencias asignadas a canales nacionales de operación privada y para las estaciones locales con y sin ánimo de lucro cada año, mediante acto administrativo.

Artículo 62: establece que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará el valor de las concesiones y pago por el uso del espectro radioeléctrico para el servicio de radiodifusión sonora atendiendo, entre otros, los fines del servicio y el área de cubrimiento

Así mismo, que a las concesiones del servicio de radiodifusión sonora se les aplicará el régimen actual en cuanto al pago de contraprestaciones, hasta tanto se expida la nueva reglamentación. Al respecto, mediante el Decreto 1078 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”*, se establecieron las fórmulas de contraprestación para el Servicio Público de Radiodifusión Sonora

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

El Decreto Ley 1094 de 2024 se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

N/A

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

- Sentencias T-236 de 2012, T-530 de 2016 y T-247 de 2023 por medio de las cuales la Corte Constitucional afirmó que el reconocimiento constitucional de la capacidad de autogobierno de los pueblos indígenas, sólo es posible si se reconoce a la vez un territorio para ejercer en él sus propias normas y desarrollar su cultura y

 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
--	--------------------------------------

costumbres y que, además, las normas constitucionales y legales también otorgan competencia de vigilancia y control ambiental a los pueblos indígenas, creación de espacios de coordinación de naturaleza intercultural a nivel local y nacional; así como el derecho de los pueblos indígenas a controlar, desarrollar y proteger sus tierras y sus recursos, con el fin de conservar su capacidad productiva y preservar el ambiente.

Adicionalmente, la sentencia T-445 de 2016 en donde la Corte indicó que uno de los aspectos que caracteriza a los pueblos indígenas en Colombia, es la visión integral y su relación con el territorio, partiendo desde sus respectivos sistemas de valores espirituales o cosmovisiones. Ello implica formas y ciclos de relacionamiento con realidades vitales y energías espirituales que permiten la pervivencia y sostenibilidad de los seres subterráneos, superficiales y celestes conforme la particularidad de cada pueblo indígena.

El artículo 245 de la Ley 100 de 1993, creó el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

Ahora bien, el Decreto 2078 de 2012 *“Por el cual se establece la estructura del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), y se determinan las funciones de sus dependencias”*, señala en su artículo 2° que el Invima tiene como objetivo actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria y ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de los productos mencionados en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

N/A

4. IMPACTO ECONÓMICO

No aplica

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica

Los costos asociados con el desarrollo de este Decreto están sujetos a las contrataciones de las entidades del gobierno nacional y por lo tanto deben estar en el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo, en concordancia con el artículo 7mo. Del Decreto 1094 de 2024.

 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
--	--------------------------------------

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN
No aplica.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO
No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No aplica
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No aplica
Otro	No aplica

Aprobó:

Mónica Fernanda Yajaira Leonel Martinez
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo