

Bogotá D.C.

Doctora:

VALENTINA DÍAZ MOJICA - JEFE OFICINA JURÍDICA

EMPRESA DE RENOVACION Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTA - RENOBO

Dirección Electrónica: vdiazm@renobo.com.co, ventanillaunica@renobo.gov.co

BOGOTA, D.C. - BOGOTA, D.C.

Asunto: RESPUESTA RADICADOS SIGA NO. 1-2025-56935 □ NO. 1-2025-56948 - NO. 1-2026-3284 - NO. 1-2026-16929 CUMPLIMIENTO ACUERDO 11. ACTA PROTOCOLIZACIÓN CONSULTA PREVIA □ PLAN PARCIAL □ EL EDÉN □ EL DESCANSO □

Cordial Saludo

Esta Secretaría Distrital del Hábitat recibió, mediante radicados SIGA No. 1- 2025-56935 – No. 1-2025-56948 y No. 1-2026-16929 solicitudes presentadas por la Oficina Jurídica de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá – RENOBO, por medio de la cual eleva consulta relacionada con la viabilidad jurídica de cumplir el Acuerdo No. 11 del Acta de Protocolización de la Consulta Previa del Plan Parcial “*Edén – El Descanso*”, suscrita con el Cabildo Indígena Muisca de Bosa, específicamente en lo relativo a la transferencia de un área aproximada de 3,17 hectáreas a título de propiedad colectiva.

Adicionalmente, esta Secretaría Distrital del Hábitat recibió, comunicación con radicado SIGA No. 1-2026-3284, mediante el cual RENOBO pone en conocimiento la comunicación remitida por el Cabildo Indígena Muisca de Bosa cuyo asunto tema principal gira en torno a la “*Aceptación predio Rural: “Los Potreros”, en el municipio de Soacha, Acuerdo de consulta previa el Plan Parcial Edén – El Descanso No. 13 con la Comunidad Indígena Muisca de Bosa. Oficio 19 de diciembre 2025.*”

Al respecto, en ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 28° del Decreto Distrital 653 de 2025 – DUS Hábitat), la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat tiene la facultad de emitir conceptos jurídicos en materias relacionadas con el objeto misional de la entidad y del sector hábitat y en virtud de dicha competencia, frente a la solicitud elevada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá – RENOBO, se procede a emitir el presente concepto jurídico orientador, con el propósito de analizar la forma jurídicamente viable para cumplir dicho Acuerdo, en tanto resultado de un proceso de consulta previa ordenado judicialmente, reviste carácter vinculante y obliga al Distrito a adoptar medidas eficaces que aseguren su cumplimiento, conforme a los principios de buena fe, legalidad, coordinación interinstitucional y protección reforzada de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

El presente concepto tiene por objeto analizar, desde una perspectiva constitucional, legal y jurisprudencial, las alternativas jurídicas disponibles para el cumplimiento de dicha obligación, considerando el régimen del suelo urbano, el alcance de los compromisos adquiridos en el marco de la consulta previa y las competencias asignadas a las entidades distritales.

Hacemos observar que el presente concepto carece de fuerza vinculante, de conformidad con lo establecido en el artículo 28° de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–, y tiene como finalidad proporcionar elementos de orientación jurídica a la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá - RENOBO para que, en el marco de sus competencias legales, adopten las decisiones que correspondan.

I. Antecedentes

El Plan Parcial de Desarrollo “*El Edén - El Descanso*”, ubicado en la localidad de Bosa – Bogotá, fue originalmente adoptado en 2006 mediante el Decreto Distrital 521 de 2006, sin haber realizado consulta previa a la comunidad indígena Muisca asentada en esa zona, y en respuesta, las autoridades del Cabildo Indígena Muisca de Bosa interpusieron una acción de tutela bajo el Rad. 25000-23-41-000-2015-00873-00 en defensa de sus derechos a la consulta, la identidad cultural y la participación.

En primera instancia, el Tribunal de Cundinamarca suspendió la ejecución del Plan Parcial hasta realizar la consulta; posteriormente, en sentencia de segunda instancia del 4 de agosto de 2016, la Sección Quinta del Consejo de Estado amparó definitivamente el derecho fundamental a la consulta previa de la Comunidad Muisca de Bosa, suspendiendo el Plan Parcial “*El Edén – El Descanso*” hasta tanto no se llevará a cabo el proceso consultivo con dicha comunidad y ordenó a las autoridades distritales adelantar la consulta y adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos del pueblo Muisca afectados por el proyecto.

En cumplimiento de lo anterior, la Administración Distrital adelantó entre 2016 y 2019 un proceso de consulta previa con el Cabildo Muisca de Bosa, dando como resultado que el día 29 de mayo de 2019 se protocolizó el Acta de Acuerdos de la Consulta Previa, en la cual se concertaron 47 acuerdos entre la comunidad y el Distrito, los cuales abarcan compromisos en materias de cultura, vivienda, educación, salud, desarrollo económico, entre otros, y se orientan en garantizar la pervivencia de la comunidad y reparar las afectaciones causadas por la implementación inicial del plan sin consulta y de esta forma se dio cumplimiento al fallo judicial del Consejo de Estado y se destrabó un rezago de más de 10 años en el desarrollo del plan parcial.

Entre los acuerdos alcanzados, el Acuerdo No. 11 denominado “*Acuerdo Proceso de Emisión del Plan Parcial*” y que se reviste de especial importancia para el caso objeto de estudio, ya que a través de dicho acuerdo, el Distrito Capital se comprometió a adquirir un polígono de terreno de

aproximadamente 7,44 hectáreas de área bruta y de ese total entregar al Cabildo Indígena Muisca de Bosa 3,17 hectáreas de área útil como propiedad colectiva saneadas y se destinarían a la construcción de alrededor de 550 viviendas de interés social de tipología indígena, equipamientos, y espacios productivos acordes a la identidad de la comunidad Muisca.

Para dotar de fuerza jurídica a estos compromisos, la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 046 de 2022, *“Por medio del cual se adoptan medidas administrativas para el cumplimiento de las acciones acordadas en el Acta de Protocolización de la Consulta Previa del Plan Parcial El Edén - El Descanso”*, el cual incorporó formalmente los acuerdos de la consulta al ordenamiento distrital, asignando responsabilidades a las entidades competentes,

En particular, el artículo 18° del Decreto Distrital 046 de 2022 enumeró los compromisos específicos de cada entidad distrital y encargó a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. – RENOBO la ejecución del Acuerdo No. 11 en el mediano plazo (2 a 4 años), es decir, que RENOBO en calidad de ente urbanístico encargado del proyecto, debe adelantar las acciones necesarias para cumplir lo pactado en el Acuerdo 11, incluyendo la adquisición de los predios y la posterior entrega de las 3,17 ha al Cabildo en propiedad colectiva.

En la misma vía, mediante el Decreto Distrital 521 de 2023 se adoptó la modificación urbanística del Plan Parcial *“El Edén - El Descanso”* para incorporar el *“capítulo étnico”* resultado de la consulta previa, modificación urbanística que reconoce los valores culturales muisca en el diseño, destina suelo para la Ciudadela Muisca y garantiza la integración del proyecto con el entorno urbano respetando la diversidad étnica. En síntesis, el Plan Parcial quedó ajustado para permitir la materialización de los acuerdos, previendo en la UG-1 la reserva de las manzanas que serán de la comunidad indígena.

A la fecha, RENOBO ha avanzado en la etapa de gestión predial de la Unidad de Gestión 1., lo que ha implicado realizar el censo de propietarios y ocupantes, avalúos y negociaciones para adquirir los terrenos, conforme a las herramientas de la Ley 388 de 1997. Según informes recientes, la UG-1 fue ampliada a 9,3 hectáreas totales para incluir todos los predios requeridos y de ese polígono, 3,17 hectáreas corresponden al área útil que deberá ser transferida al Cabildo como propiedad colectiva.

Sin embargo, en el desarrollo de estas actividades, RENOBO ha encontrado obstáculos jurídicos y procedimentales respecto a cómo efectuar la transferencia prometida, en particular, ha surgido la duda de qué modalidad de titulación o entrega se debe utilizar para cumplir con la figura de *“propiedad colectiva”* tratándose de suelo urbano, dado que no existe un precedente claro para ello en el marco legal vigente, tal y como se analizará más adelante.

Esta incertidumbre llevó a RENOBO a elevar consultas y solicitudes de orientación a otras entidades distritales durante el año 2025 y durante el mes de septiembre de 2025 se solicitó concepto a la Subdirección de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Gobierno, en calidad de Secretaría Técnica de la consulta, con el ánimo de definir el procedimiento a seguir.

Al respecto, la Secretaría de Gobierno respondió recomendando la conformación de una mesa técnica interinstitucional con la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital del Hábitat, a fin de definir criterios técnicos, normativos y operativos para la urbanización del predio y la articulación institucional necesaria que garantice el cumplimiento del Acuerdo 11.

Dicha mesa se llevó a cabo el 24 de octubre de 2025 y se concluyó que el asunto debía escalar a la Secretaría Jurídica Distrital para que, en el ámbito de sus funciones, impartiera lineamientos que prevengan un posible daño antijurídico y eviten un incumplimiento de la consulta previa por parte del Distrito y se enfatizó que la condición de “*propiedad colectiva*” pactada excede las competencias propias de RENOBO y no puede resolverse únicamente con la compra y cesión tradicional de un predio, pues requiere la constitución de un título especial colectivo del cual RENOBO no puede disponer por sí solo.

En consecuencia, este concepto jurídico se elabora con el propósito de analizar la viabilidad jurídica de cumplir el Acuerdo No. 11 en las condiciones pactadas, examinar las figuras legales aplicables, identificar riesgos y competencias, y formular una recomendación clara para que RENOBO y el Distrito adopten la mejor ruta de acción.

II. El derecho a la consulta previa y la fuerza vinculante de sus acuerdos

El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas es un derecho fundamental en el ordenamiento colombiano, tal como lo ha reconocido de manera uniforme la jurisprudencia constitucional desde finales de los años 90. Este derecho, consagrado en el Convenio 169 de la OIT (art. 6) e implicado en varios artículos constitucionales, garantiza a las comunidades étnicas la participación efectiva en las decisiones administrativas o legislativas susceptibles de afectarlas directamente.

Su finalidad esencial, según ha explicado la Corte, es lograr un acuerdo o consentimiento previo, libre e informado de la comunidad frente a las medidas que puedan impactarla, lo que en palabras de la Sala Plena de la Corte expreso:

“el objetivo de la consulta es alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre medidas que las afecten... la participación [debe ser] activa y efectiva... su punto de vista debe tener incidencia en la decisión... la consulta constituye un proceso de diálogo entre iguales”[1].

Esto implica que la consulta previa no puede entenderse como un mero trámite formal o informativo, sino como un proceso orientado a la construcción de acuerdos entre la comunidad y el Estado y para el caso del Plan Parcial “*El Edén – El Descanso*”, la falta de consulta previa al expedir el decreto de 2006 constituyó una violación grave de este derecho, tal como lo determinaron los jueces de tutela y el Consejo de Estado en 2016.

La realización tardía pero efectiva de la consulta entre 2016-2019 permitió reparar en parte esa omisión, dando voz a la comunidad Muisca de Bosa en la reorientación del proyecto urbano y más importante aún, ese proceso produjo resultados concretos plasmados en el Acta de Protocolización de 2019, los cuales son expresión de la voluntad conjunta de la comunidad y la Administración. Es crucial enfatizar que los acuerdos logrados en una consulta previa tienen plena fuerza vinculante.

La Corte Constitucional ha sido enfática en que una vez alcanzados consensos o pactos con la comunidad, las entidades estatales están obligadas a cumplirlos en su integridad, so pena de defraudar el sentido mismo de la consulta y vulnerar nuevamente los derechos comunitarios[2][3].

Tal como esta corporación lo expreso mediante la Sentencia T-002 de 2017, dejó establecido que el acuerdo final de una consulta es un pacto de naturaleza especial, protegido por el mandato constitucional de buena fe, participación y respeto a la diversidad[4], por lo tanto, no es posible para la entidad pública apartarse unilateralmente de lo acordado alegando, por ejemplo, inconveniencia sobreviniente, falta de recursos o cambios de política, ya que ello quebrantaría la confianza legítima de la comunidad y vaciaría de contenido el derecho fundamental en comento[5].

De hecho, la Corte ha advertido que el incumplimiento total o parcial de las obligaciones estipuladas en un acuerdo de consulta conlleva la “*ineficacia de la consulta previa*”, afectando no solo este derecho fundamental sino otros derechos conexos de los pueblos, o, en otras palabras, si no se cumplen los acuerdos, es como si no se hubiera hecho consulta, lo que abre la puerta a acciones judiciales e incluso a la reversión de las decisiones adoptadas.

Conviene resaltar un aspecto y es que al ser la consulta previa un derecho de rango constitucional y suprallegal respecto de bloque de constitucionalidad, los acuerdos de consulta gozan de prevalencia normativa y esto significa que, en caso de existir disposiciones administrativas o legales en contrario, o dificultades burocráticas internas, debe darse prioridad al cumplimiento del acuerdo, incluso si ello implica adaptar la normatividad secundaria. Por ejemplo, si un acuerdo de consulta obliga a entregar un predio a una comunidad étnica, y alguna norma local pareciera impedirlo, las autoridades están llamadas a buscar la armonización jurídica que viabilice el acuerdo, pues éste se deriva de un mandato constitucional de superior jerarquía.

La sentencia de unificación más relevante en materia de consulta previa y que fija los criterios y circunstancias bajo las cuales procede la misma es la SU-123 de 2018 de la Corte Constitucional, en la medida que sistematiza y consolida la línea jurisprudencial desarrollada durante las dos décadas anteriores, fijando criterios vinculantes en torno a su naturaleza, procedencia y alcance, con especial énfasis en el concepto de afectación directa como elemento determinante para la exigibilidad de este derecho fundamental.

En efecto, el principal aporte dogmático de dicha providencia consiste en delimitar el ámbito de aplicación de la consulta previa, al establecer que esta NO se activa frente a cualquier medida que involucre de manera general a una comunidad étnica, sino únicamente cuando se configura afectación directa. Con ello la Corte supera la ambigüedad interpretativa previa y establece un criterio objetivo de activación del deber estatal de consulta.

Bajo este entendido, la afectación directa se configura cuando una medida, ya sea legislativa, administrativa o de cualquier naturaleza, incide de manera específica sobre la situación jurídica o fáctica de una comunidad indígena o tribal, alterando sus estructuras sociales, culturales, espirituales, económicas o territoriales y en consecuencia, no resulta suficiente la existencia de impactos generales o compartidos con el resto de la población, sino que requiere de una incidencia diferenciada y verificable sobre derechos étnicos.

A partir de este criterio, la Corte distingue dos supuestos claramente diferenciados:

a) Afectación directa que activa la consulta previa

De una parte, se configura afectación directa cuando la medida recae sobre el territorio colectivo o los recursos naturales utilizados por la comunidad, interfiere con sus prácticas culturales, espirituales o formas de gobierno propio, impone cargas o restricciones específicas derivadas de su condición étnica o incide sobre derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT.

b) Medidas que no activan la consulta

De otra parte, no se activa el deber de consulta cuando se trata de medidas de carácter general dirigidas a la totalidad de la población, políticas públicas universales aplicables en condiciones de igualdad o actuaciones que, aun desarrollándose en zonas próximas a comunidades étnicas, no generan una afectación diferenciada sobre sus derechos.

En este mismo sentido, la Corte es enfática en señalar que la mera localización geográfica de una obra o proyecto en cercanías de una comunidad, no constituye, por si sola, un criterio suficiente

para activar la consulta, siendo indispensable acreditar la afectación concreta sobre derechos étnicos protegidos.

Finalmente, la sentencia establece con claridad las consecuencias jurídicas derivadas de la omisión del deber de consulta cuando esta resulta exigible, precisando que dicha omisión configura la vulneración de un derecho fundamental y habilita la intervención del juez constitucional para ordenar, según el caso, la suspensión de la medida o del proyecto, la nulidad de los actos administrativos expedidos sin consulta, o la adopción de medidas provisionales de protección del territorio mientras se adelanta el proceso consultivo.

En el presente caso, el Acuerdo No. 11 del Acta de Consulta Previa adquiere el carácter de obligación constitucionalmente respaldada, además que la acción de tutela eventual ante la jurisdicción constitucional se debe tener presente que su incumplimiento podría acarrear responsabilidad internacional del Estado, especialmente aquellas contenidas en el Convenio 169 de la OIT que prevé mecanismos de supervisión ante el Comité de Expertos de la OIT para casos de inobservancia. Asimismo, instrumentos universales como la Declaración de la ONU sobre Derechos de Pueblos Indígenas, 2007 y sistemas regionales como la CIDH, podrían activarse ante una vulneración persistente del derecho al territorio de un pueblo originario en contexto urbano.

A la luz de los criterios fijados por la sentencia SU-123 de 2018, resulta claro que en el caso del Plan Parcial El Edén – El Descanso se configuraba una afectación directa sobre la comunidad indígena Muisca de Bosa, en tanto las actuaciones urbanísticas inciden sobre su territorio, sus prácticas culturales y su relación histórica con el espacio intervenido, lo que justificó la activación del proceso de consulta previa y la suscripción de los acuerdos correspondientes. En este contexto, el Acuerdo 11 no constituye una obligación discrecional o programática, sino el resultado de un procedimiento constitucionalmente exigible, dotado de fuerza vinculante y orientado a garantizar la protección efectiva de los derechos étnicos de la comunidad.

Por tanto, dar cabal cumplimiento al Acuerdo 11 no es discrecional, sino imperativo y esto implica que el Distrito Capital debe agotar todas las acciones jurídicas y administrativas necesarias para materializar lo pactado y en este sentido, cualquier dilación injustificada o negativa sería contraria al principio de buena fe que rige la relación Estado-comunidades indígenas en la consulta (Conv.169 art. 6.2), y lesiva de derechos fundamentales.

III. Naturaleza jurídica del Acuerdo No. 11.

El Acuerdo No. 11 del Acta de Protocolización de la Consulta Previa es, como se ha señalado, parte integral de un pacto de consulta previa. No obstante, por su contenido el aspecto centro de la

consulta es la transferencia de un derecho real sobre inmuebles a favor de una comunidad indígena el cual merece un examen detallado de su naturaleza jurídica y sus implicaciones:

3.1. Manifestación plurilateral de voluntad con efecto vinculante.

Siguiendo la línea de la T-002/17, este acuerdo no puede ser asimilado a un contrato civil típico ni a un simple acto unilateral de la Administración ya que se trata de una obligación sui generis, fruto de la concertación entre la comunidad Muisca en calidad de sujeto colectivo de derecho público especial y la Alcaldía de Bogotá (representando al Estado)[46][47].

En él confluyen tanto consideraciones de derecho público tales como la garantía de derechos fundamentales, el cumplimiento de un fallo judicial y el interés general en el orden público étnico-cultural, como elementos de derecho privado como la transferencia de dominio de bienes inmuebles, por lo que se puede entender el acuerdo como un *acto-condición* es decir, que la condición bajo la cual la comunidad dio su consentimiento al Plan Parcial modificado fue la promesa de entrega de dichas tierras y por ende, desde el punto de vista del principio *pacta sunt servanda*, se configura un compromiso firme

3.2. Incorporación en norma administrativa y planeación.

El compromiso de transferencia de las 3,17 ha quedó recogido formalmente en el Decreto Distrital 046 de 2022 y en el Decreto Distrital 521 de 2023 que modificó el plan parcial[13], situación que le da un doble soporte, ya que por un lado, es un acuerdo de consulta y por otro, es una obligación consignada en normas reglamentarias distritales. Por su parte, el Decreto Distrital 046/2022, al asignar la responsabilidad a RENOBO, elevó el acuerdo al plano de una política pública obligatoria y a su vez, el Decreto Distrital 521/2023, al reservar el suelo en la UG1 para la “Ciudadela Muisca”, incorporó el acuerdo al ordenamiento urbanístico de la ciudad, lo que significa que urbanísticamente ese suelo quedó destinado al uso especial concertado vivienda y usos étnicos. En consecuencia, el acuerdo tiene también naturaleza de obligación urbanística, semejante a una carga o cesión urbanística establecida en un plan parcial, solo que en favor de una comunidad indígena en vez de la ciudad en general.

Vale decir que, así como un plan parcial impone a un urbanizador ceder suelo para parques o vías, en este caso el plan derivado de la consulta impuso al Distrito ceder suelo a la comunidad indígena como parte de las compensaciones por afectarla con el proyecto. Esta analogía refuerza la idea de que su cumplimiento es parte intrínseca de la legalidad del proyecto urbanístico y un eventual incumplimiento podría implicar incluso la invalidez de la ejecución del plan parcial modificado, al faltar una condición esencial acordada para mitigar el impacto sobre la comunidad.

3.3. Relación con figuras de derecho público patrimonial:

La transferencia de 3,17 hectáreas a una comunidad indígena plantea interrogantes sobre cómo encaja en el régimen de bienes estatales, en principio, porque los predios a adquirir en la UG1 serán propiedad del Distrito vía RENOBO o el Fondo Cuenta que maneje la compra del suelo y posteriormente la entrega de esos predios al Cabildo implicará una disposición del patrimonio público, lo que significa la salida de bienes fiscales del Distrito para pasar a manos de un tercero.

Jurídicamente, esto podría asemejarse a una donación a título gratuito de un bien inmueble público ya que, por regla general, las entidades públicas solo pueden enajenar sus bienes inmuebles mediante venta, salvo autorizaciones especiales para donarlos a otras entidades o uso públicos. Sin embargo, aquí existe una singularidad ya que el Cabildo Indígena de Bosa es considerado una entidad pública de carácter especial[59], en donde si bien no es una entidad de la administración distrital, sí ostenta la calidad de autoridad pública según el art. 330 CP.

Esto podría implicar que la transferencia sea de un ente público a otro para el cumplimiento de fines públicos específicos como lo son la vivienda social indígena y la conservación cultural, lo cual enmarca la operación dentro de la figura de transferencia interadministrativa con finalidad social. Un ejemplo fue el aplicado por el Concejo de Cartagena el cual autorizó en 2023 al Alcalde de esa ciudad para comprar un terreno y destinarlo a titulación colectiva del Cabildo Zenú de Membrillal [60] [61], reconociendo el interés público en dicha transferencia.

De forma análoga, el Distrito de Bogotá cuenta ya con el sustento de la consulta previa y el decreto distrital que lo ordena, pero podría robustecer aún más el acto acudiendo al Concejo para ratificar la autorización de donar o ceder esos terrenos al Cabildo de Bosa con ese fin.

IV. La propiedad colectiva indígena y su aplicación en suelo urbano

Un punto neurálgico de este análisis es entender qué significa “*propiedad colectiva*” en el contexto jurídico colombiano y cómo podría aplicarse en este caso específico donde el terreno está en zona urbana.

4.1. Propiedad colectiva indígena – concepto general:

Tradicionalmente, la propiedad colectiva de las comunidades indígenas se concreta mediante la figura del resguardo indígena, el cual es una institución de origen colonial, refrendada por la República, que garantiza a un pueblo indígena la propiedad comunal de un territorio, con carácter inalienable, imprescriptible e inembargable (Const., art. 63)[39].

Los resguardos están amparados por títulos de propiedad colectiva emitidos generalmente a nombre de los cabildos indígenas, para beneficio de la comunidad presente y futura, y conforme la legislación agraria - Ley 160/94 y Dec. 2164/95, se establece que la constitución o ampliación de resguardos se hace sobre tierras rurales, bien sea adjudicando baldíos, titulando ocupaciones de hecho antiguas, o comprando tierras privadas para incorporarlas al resguardo[43][63] y dicho procedimiento involucra estudios de ocupación tradicional, conceptos de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, y culmina con una Resolución de la ANT que crea o amplía el resguardo y ordena el registro de un título colectivo a nombre de la comunidad representada por su Cabildo.

En contraste, no existe en la normatividad una figura explícita de “*resguardo urbano*”, especialmente porque las comunidades indígenas urbanas en muchos casos no poseen resguardos reconocidos, sino que habitan en viviendas particulares o predios aislados. En el caso particular de Bogotá, por ejemplo, el Cabildo Muisca de Bosa en la actualidad no tiene un resguardo titulado, su sede comunal está en un predio urbano del barrio San Bernardino (Bosa) donde funcionan espacios culturales, pero no se trata de un territorio formalmente reconocido con el estatus de resguardo.

Esto implica que la comunidad carece de tierras comunales protegidas legalmente, lo cual justamente era parte del conflicto, ya que el Plan Parcial ocupaba parte de lo que ellos consideran su territorio ancestral, pero que legalmente eran predios privados urbanizables y es allí donde la consulta previa vino a reconocer esa relación especial con el territorio y generó la obligación de dotar a la comunidad de un territorio propio dentro de la ciudad.

4.2. Limitaciones legales en suelo urbano:

El Acuerdo 11 establece la obligación de entregar “*propiedad colectiva*” en un suelo clasificado como urbano o de expansión urbana[64][65]. En este contexto, se ha planteado como dificultad jurídica tal como advirtió RENOBO, la ausencia de un desarrollo normativo específico que regule de manera expresa la figura jurídica de propiedad colectiva indígena aplicada a suelo urbano[66]. Adicionalmente, se ha sostenido que la Agencia Nacional de Tierras – ANT carecería de competencia para declarar resguardos en terrenos urbanos, bajo el entendido de que su mandato funcional se circunscribe a tierras rurales. No obstante, este criterio no puede asumirse en términos absolutos.

En efecto, si bien la competencia de la ANT se ha estructurado tradicionalmente en relación con tierras rurales, no existe una prohibición legal expresa que excluya su intervención en escenarios donde se requiera garantizar derechos territoriales de comunidades indígenas. En este sentido, su competencia debe interpretarse de manera funcional y no estrictamente territorial, particularmente cuando se trata de dar cumplimiento a obligaciones derivadas de procesos de consulta previa, que tienen fundamento constitucional y carácter vinculante reforzado.

En este orden de ideas, la ausencia de un procedimiento específico para la constitución de territorios indígenas en suelo urbano no configura un vacío que imposibilite la actuación estatal, sino un escenario que exige esquemas de articulación interinstitucional entre el nivel distrital y nacional.

Esto crea una aparente laguna: ¿quién podría entonces expedir un título de “*propiedad colectiva*” sobre un predio ubicado dentro del perímetro urbano de Bogotá?

Actualmente, ninguna entidad del nivel distrital tiene facultad para “*titular colectivamente*” un predio a favor de una comunidad étnica. RENOBÓ ciertamente no la tiene dentro sus funciones, definidas en el Acuerdo 643 de 2016 del Concejo y el Acuerdo 047 de 2022 de su Junta Directiva, el reconocimiento de derechos territoriales indígenas[67]. Por su parte, la Secretaría de Gobierno Distrital cuenta con una Subdirección de Asuntos Étnicos que actúa como enlace y coordinadora con las autoridades indígenas y nacionales, pero tampoco puede expedir títulos de propiedad. De otro lado, el Ministerio del Interior tradicionalmente certifica la presencia de comunidades para efectos de consultas y acompaña procesos, pero la competencia de titulación colectiva recae en la ANT a nivel nacional.

Esto nos lleva a plantear que el cumplimiento del Acuerdo 11 requerirá una articulación Nación-Distrito poco usual. En estricto derecho, la vía idónea para conferir la propiedad colectiva del predio de 3,17 ha sería que la ANT lo incorpore a un resguardo. Pero para ello: - La comunidad Muisca de Bosa debería solicitar formalmente la constitución de un resguardo o la ampliación de alguno cercano, aunque no existe uno directamente relacionado, pues los resguardos Muiscas históricos estuvieron en Cota, Chía, etc., no en Bosa.

Esa solicitud iría a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas para priorización, luego la ANT, con estudios, podría conceptualizar la creación del resguardo urbano, para posteriormente resolver el interrogante si un área urbana puede declararse resguardo, lo cual en principio no hay prohibición expresa en la ley para ello.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-054 de 2023 declaró inexecutable artículos de la Ley 2200 de 2022 que sometían a los resguardos a planes de ordenamiento municipal, precisamente por considerar que vulneraban la autonomía indígena al subordinarlos a normas urbanísticas externas[68] lo que sugiere que, conceptualmente, nada impide reconocer un territorio indígena aunque esté rodeado de ciudad, siempre y cuando se garanticen ciertos procesos de coordinación con las autoridades locales.

- Una vez decidida la creación del resguardo, la ANT podría recibir del Distrito la titularidad del predio, si el Distrito lo compra primero o tramitar la compra con recursos de la Nación reembolsando al Distrito. Luego expediría la Resolución de constitución del resguardo y el título colectivo inscrito en folio de matrícula inmobiliaria a nombre del Cabildo, con la anotación de inalienabilidad.

Como se ve, esa ruta nacional puede ser larga y con incertidumbres (pues depende de la voluntad política y trámites ante la CNTI y ANT que pueden demorar).

Dado lo anterior, surge la consideración de alternativas jurídicas internas: *¿podría el Distrito entregar el predio al Cabildo mediante otro tipo de figura que, de facto, los haga dueños sin esperar la formalización de resguardo?* Una opción sería una transferencia de dominio ordinaria a través de una venta simbólica o donación a nombre de la persona jurídica del Cabildo.

Dado que la intención del Acuerdo 11 es crear un territorio seguro para la comunidad, la figura ideal es la transferencia para la constitución de un resguardo, ya que con ello se les otorga a los predios a entregar la característica de propiedad colectiva especial.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados deben facilitar el título legal de los territorios tradicionales incluso si estos están en manos privadas o bajo otras clasificaciones, y que la falta de reconocimiento formal no extingue los derechos indígenas mientras subsista el vínculo con el territorio[69][70]. En el caso Muisca de Bosa, su vínculo con esas tierras fue reconocido al punto de que se ordenó la consulta y resultó en el acuerdo de entrega de parte del territorio. Esto se alinea con la noción de *ancestralidad* desarrollada por la jurisprudencia: importa más la relación cultural y tradicional que la situación jurídica previa del terreno[71]. Por tanto, desde un punto de vista de derechos, la comunidad tiene derecho a que ese espacio se convierta en su territorio colectivo protegido, y es deber del Estado remover obstáculos legales para ello.

En conclusión, de este punto, podemos afirmar que la figura de propiedad colectiva aplicable es, en esencia, la del resguardo indígena, aunque su constitución sobre suelo urbano sea un caso novedoso, y esta situación requerirá voluntad y coordinación con la ANT.

De otra parte, en ausencia de reconocimiento inmediato como resguardo, la entrega del predio puede instrumentarse vía transferencia de dominio a la persona jurídica del Cabildo, lo cual satisface parcialmente el acuerdo al poner la tierra bajo control de la comunidad, pero debe verse como un paso intermedio hacia la titulación colectiva especial, ya que es imperativo que cualquier solución que se adopte respete el espíritu del acuerdo, que es asegurar a la comunidad Muisca la propiedad *colectiva* de la tierra.

Ahora bien, en relación con la competencia de la Agencia Nacional de Tierras para la titulación colectiva (resguardos o territorios colectivos) en favor de comunidades étnicas (indígenas o afrodescendientes) y las restricciones aplicables en suelo urbano, resulta relevante considerar la jurisprudencia del Consejo de Estado, en particular la sentencia del 28 de abril de 2025, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo (M.P. Fredy Ibarra, Rad. 1300-1233-3000-2012-00062-01 (66.485).

En dicha sentencia, se analizó la legalidad de un acto administrativo mediante el cual se adjudicaron predios de un consejo comunitario de comunidades negras, discutiéndose, entre otros aspectos, la posibilidad de efectuar adjudicaciones en suelo urbano, derivada del artículo transitorio 55° de la Constitución Política y los artículos 2° y 6° de la Ley 70 de 1993, normativa que circunscribe el reconocimiento de la propiedad colectiva a territorios rurales, baldíos o con características específicas asociadas a la ocupación tradicional.

La Sala desestimó los cargos en tanto no estaba plenamente probada la condición de predios urbanos de los adjudicados al consejo comunitario de comunidades negras, pero precisó que en su caso, *“las adjudicaciones realizadas en favor de las comunidades negras deben recaer exclusivamente sobre predios rurales, según lo preceptúan el artículo transitorio 55 de la Constitución Política y los artículos 1 y 6 de la Ley 70 de 1993, porque esta restricción garantiza que el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras se circunscriba a tierras baldías ubicadas en zonas rurales ribereñas y que se respeten las prácticas tradicionales de producción de estas comunidades”*, restricción desarrollada por los artículos 1 y 6 de la Ley 70 de 1994.

En este sentido, el Consejo de Estado concluye que la adjudicación de territorios colectivos en suelo urbano a favor de comunidades negras resulta jurídicamente improcedente, en tanto contraviene una restricción legal expresa, lo que vicia de nulidad los actos administrativos que desconozcan dicha limitación.

No obstante, este precedente no es trasladable de manera automática al caso de los pueblos indígenas, en la medida que en el régimen jurídico aplicable es sustancialmente distinto, especialmente porque, a diferencia de lo previsto en la Ley 70 de 1993, el ordenamiento jurídico colombiano, no establece una restricción legal expresa equivalente, respecto de la constitución o reconocimiento de territorios colectivos indígenas en ámbitos urbanos.

Por el contrario, el marco constitucional reconoce a los pueblos indígenas un conjunto de garantías reforzadas en materia de territorio, autonomía y protección cultural, sin restringir de manera expresa el ámbito espacial en el que pueden materializarse dichas garantías. En este contexto, la ausencia de una prohibición legal específica implica que no existe un impedimento jurídico absoluto para es-

estructurar mecanismos de reconocimiento territorial en favor de comunidades indígenas en suelo urbano o de expansión urbana.

En consecuencia, el precedente del Consejo de Estado en materia de comunidades negras debe entenderse como una decisión fundada en una restricción normativa particular, y no como una regla general aplicable a todos los regímenes de propiedad colectiva, por lo que no desvirtúa la viabilidad jurídica de las alternativas de transferencia de dominio analizadas en el presente concepto.

Como elemento adicional de análisis, resulta pertinente traer a colación la experiencia institucional del Distrito de Cartagena en el caso de la isla de Tierra Bomba, en la cual se estructuró un esquema de cesión de un bien fiscal distrital a favor de una comunidad étnica, con intervención posterior de la Agencia Nacional de Tierras para efectos de la formalización del derecho colectivo.

En efecto, mediante comunicación oficial suscrita por el Alcalde Mayor de Cartagena, se manifestó la intención del Distrito de ceder un globo de terreno de su propiedad, identificado como bien fiscal, a favor del Consejo Comunitario de Tierra Bomba, reconociendo el asentamiento ancestral de la comunidad sobre dicho territorio y la necesidad de avanzar en su titulación colectiva

Según se evidencia en el documento, el Distrito adelantó el proceso de identificación y desenglobe del predio, y definió que la transferencia se realizaría mediante escritura pública, quedando como beneficiaria la comunidad, mientras que la Agencia Nacional de Tierras intervendría en una fase posterior para reactivar y culminar el procedimiento de titulación colectiva.

Este caso resulta ilustrativo en la medida en que pone de presente un esquema de concurrencia institucional en el cual una entidad territorial, en ejercicio de sus competencias sobre bienes fiscales, adelanta la entrega material del territorio, mientras que la formalización del derecho colectivo se articula con entidades del orden nacional.

Si bien el caso de Tierra Bomba se enmarca en el régimen jurídico de las comunidades negras y, por tanto, en la Ley 70 de 1993, su valor como referente radica en la lógica institucional adoptada, la cual no se fundamenta en una restricción territorial de competencias, sino en la articulación funcional entre entidades para garantizar el acceso efectivo al territorio por parte de comunidades étnicas.

En este sentido, la experiencia de Cartagena evidencia que la ausencia de un procedimiento específico o de una habilitación normativa expresa no constituye un obstáculo para la actuación de las entidades territoriales, cuando se trata de garantizar derechos territoriales de comunidades étnicas, y que, por el contrario, es posible estructurar mecanismos jurídicos viables mediante esquemas de concurrencia institucional.

V. Análisis de la transferencia de dominio como mecanismo para el cumplimiento del Acuerdo

En el marco del cumplimiento del Acuerdo 11 derivado del proceso de consulta previa, y con el fin de materializar la entrega de las 3,17 hectáreas a favor de la comunidad indígena Muisca de Bosa, el Distrito Capital y RENOBO deben definir un mecanismo jurídico que garantice de manera efectiva, estable y conforme a los estándares constitucionales la satisfacción del derecho al territorio colectivo.

En este escenario, el análisis se centra exclusivamente en la transferencia plena del derecho de dominio a favor del Cabildo Indígena Muisca de Bosa, en la medida en que se trata de la figura que permite cumplir de forma literal y sustantiva el compromiso asumido, al consolidar la propiedad colectiva del predio y asegurar su destinación permanente como territorio indígena dentro del ámbito urbano de la ciudad.

La elección de la transferencia de dominio no obedece únicamente a criterios de viabilidad administrativa, sino a la necesidad de adoptar una solución jurídicamente robusta que reconozca de manera plena el derecho fundamental al territorio de los pueblos indígenas, evite fórmulas precarias o transitorias de tenencia y otorgue seguridad jurídica tanto a la comunidad beneficiaria como a la propia Administración Distrital.

En consecuencia, el presente análisis se orienta a examinar los alcances, ventajas y consideraciones institucionales asociadas a la transferencia del dominio del predio, como mecanismo idóneo para dar cumplimiento integral al Acuerdo 11 y a las obligaciones constitucionales y convencionales que de él se derivan.

En principio, desde una perspectiva jurídica, la transferencia de dominio presenta ventajas sustantivas que la convierten en la alternativa más consistente con el contenido y alcance del Acuerdo 11 de la consulta previa, en la medida en que permite su cumplimiento literal al materializar la entrega del predio como propiedad colectiva en cabeza del Cabildo Indígena Muisca de Bosa, consolidando así un verdadero territorio comunal dentro del perímetro urbano de la ciudad y superando cualquier interpretación meramente funcional o simbólica de la obligación asumida por la Administración Distrital.

Al constituirse el derecho real de dominio, la comunidad indígena no solo accede al uso del suelo, sino que adquiere la titularidad plena sobre el mismo, lo cual resulta coherente con el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y con la especial protección que el ordenamiento jurídico dispensa a sus territorios.

La titularidad del suelo fortalece, además, la autonomía del Cabildo en el ejercicio de sus funciones propias y en la definición de sus prioridades de desarrollo, en armonía con lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias estrategias de desarrollo en la medida en que estas afecten sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a ejercer control sobre su propio proceso de desarrollo. En este sentido, la propiedad colectiva del predio permite a la comunidad gestionar de manera directa la construcción de vivienda, equipamientos comunitarios y usos tradicionales del territorio, sin depender de autorizaciones discrecionales de terceros y dentro del marco de las normas urbanísticas básicas ya definidas en el Plan Parcial, lo que reduce los riesgos de interferencias administrativas que puedan afectar la materialización de su proyecto comunitario.

Desde el punto de vista de la seguridad jurídica, la transferencia de dominio ofrece una garantía sólida y estable en el tiempo, en tanto que, una vez perfeccionado el derecho de propiedad y surtida la inscripción registral correspondiente, el predio no podría ser objeto de reclamación por parte del Distrito ni de terceros particulares, quedando consolidado como territorio indígena dentro de la ciudad y materializando de manera concreta el mandato constitucional de protección de la diversidad étnica y cultural. Esta circunstancia adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el Cabildo Indígena, en su condición de entidad pública especial y sin ánimo de lucro, no persigue fines especulativos ni comerciales, lo que asegura que la destinación colectiva del suelo se encuentre garantizada de forma intrínseca y permanente.

Adicionalmente, desde la óptica de los derechos fundamentales, la transferencia de dominio constituye la única figura que reconoce de manera plena y efectiva la posibilidad de acceder al derecho a la propiedad colectiva del pueblo indígena, conforme a la Constitución Política y al Convenio 169 de la OIT, pues la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que dicho derecho no se satisface con la mera asignación de usos o con fórmulas precarias de tenencia, sino que comprende la posibilidad de constituir territorios colectivos y resguardos, así como la restitución o compensación de territorios ancestrales. En este caso concreto, la entrega del dominio puede entenderse como una forma de restitución o compensación parcial del territorio ancestral muisca dentro de Bogotá, lo que permite alinear la actuación administrativa con el estándar de máxima protección exigido por la Corte Constitucional en materia de derechos territoriales indígenas.

No obstante, la implementación de esta alternativa exige atender ciertos aspectos institucionales y procedimentales que deben ser abordados de manera cuidadosa. En particular, la normativa distrital prevé que determinadas disposiciones sobre bienes inmuebles de entidades públicas cuenten con autorización del Concejo Distrital, razón por la cual, si bien podría sostenerse que, tratándose de una donación a favor de una entidad pública especial y en cumplimiento de un mandato derivado de la consulta previa y del Decreto 046 de 2022, bastaría un acto administrativo del Alcalde Mayor, lo cierto es que, por razones de prudencia jurídica y de fortalecimiento del blindaje institucional de la

decisión, resulta aconsejable tramitar un Proyecto de Acuerdo que autorice expresamente la donación de las 3,17 hectáreas al Cabildo Indígena Muisca de Bosa, de manera que el órgano de representación democrática de la ciudad avale de forma explícita la entrega del bien como cumplimiento de los compromisos asumidos.

De igual forma, resulta necesario articular esta actuación con las entidades del orden nacional competentes en materia de territorios indígenas, particularmente con la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio del Interior, con el fin de que, una vez transferido el dominio, se adelante el procedimiento correspondiente para el reconocimiento formal del predio como territorio colectivo indígena o resguardo. Para tal efecto, sería jurídicamente conveniente que la escritura pública de transferencia deje constancia expresa de que el predio se entrega para ser destinado a territorio colectivo indígena en cumplimiento de la consulta previa y del Decreto 046 de 2022, de manera que dicha destinación quede registrada y facilite las actuaciones posteriores ante las autoridades nacionales.

Finalmente, deberán considerarse algunos aspectos tributarios y urbanísticos asociados a la transferencia, en la medida en que un predio de propiedad de un cabildo indígena destinado a fines colectivos podría ser asimilado a los bienes de entidades públicas especiales o a bienes destinados a fines de interés general, lo que permitiría evaluar la procedencia de un tratamiento tributario diferencial frente al impuesto predial, con el fin de evitar que cargas económicas desproporcionadas desnaturalicen la finalidad del territorio. En todo caso, la comunidad deberá cumplir con las normas urbanísticas pactadas en el Plan Parcial, sin que la entrega del predio genere cargas urbanísticas adicionales, en tanto dicha transferencia hace parte de la ecuación de cargas y beneficios definida para el desarrollo del proyecto.

En síntesis, la transferencia de dominio se configura como la alternativa jurídicamente más robusta y garantista, en la medida en que materializa de manera plena el derecho fundamental al territorio del Cabildo Indígena Muisca de Bosa, brinda seguridad jurídica a largo plazo y permite el cumplimiento integral del Acuerdo 11, aun cuando su implementación requiera la articulación de diversas instancias institucionales y el adelantamiento de trámites que, aunque demandan tiempo, resultan proporcionados frente a la trascendencia constitucional de la medida.

VI. Análisis de competencias para la adquisición y destinación de predios rurales en cumplimiento de los acuerdos de consulta previa

En el marco del cumplimiento de los acuerdos derivados del proceso de consulta previa del Plan Parcial Edén – El Descanso, surge la necesidad de determinar el alcance de las competencias de las entidades distritales para la adquisición y destinación de predios rurales ubicados fuera del perímetro del Distrito Capital, particularmente en el municipio de Soacha, a favor de la comunidad indígena Muisca de Bosa.

Desde una perspectiva jurídica, este análisis no puede abordarse exclusivamente desde las reglas ordinarias de ordenamiento territorial o de distribución de competencias entre entidades territoriales, sino que debe enmarcarse en la naturaleza especial de las obligaciones derivadas de la consulta previa, las cuales tienen fundamento constitucional y carácter vinculante reforzado.

En efecto, los acuerdos suscritos en el marco de un proceso de consulta previa constituyen obligaciones de cumplimiento obligatorio para las entidades estatales, en tanto desarrollan derechos fundamentales de los pueblos indígenas, particularmente aquellos relacionados con el territorio, la identidad cultural y la autonomía. En este sentido, su ejecución no se agota en las competencias administrativas ordinarias, sino que impone a las entidades el deber de adoptar todas las medidas necesarias para su materialización efectiva.

Bajo este marco, la actuación del Distrito Capital, a través de entidades como RENOBO, en la adquisición de predios rurales ubicados en otra entidad territorial, no constituye una extralimitación competencial, sino el ejercicio legítimo de sus funciones de gestión predial y ejecución de políticas públicas, orientadas al cumplimiento de obligaciones previamente adquiridas.

En este punto, resulta fundamental diferenciar dos planos de análisis:

i) Competencia para la adquisición del predio

La adquisición de bienes inmuebles por parte de entidades públicas no se encuentra restringida al ámbito territorial de la entidad que adquiere, en la medida en que se trata de una actuación patrimonial que puede recaer sobre bienes ubicados en cualquier parte del territorio nacional, siempre que exista una finalidad pública que la justifique. En este caso, dicha finalidad se encuentra claramente definida en el cumplimiento de un acuerdo de consulta previa.

En consecuencia, el Distrito Capital puede válidamente adquirir predios rurales en el municipio de Soacha, sin que ello implique una invasión de competencias de dicha entidad territorial.

ii) Competencia para la destinación y gestión del predio

Una vez adquirido el predio, su destinación a favor de la comunidad indígena debe articularse con el régimen jurídico aplicable a los territorios indígenas, lo que puede implicar la intervención de entidades del orden nacional, como la Agencia Nacional de Tierras, particularmente en lo relativo a procesos de constitución, ampliación o formalización de resguardos.

No obstante, dicha intervención no es constitutiva de la obligación distrital, sino complementaria, en la medida en que el deber principal del Distrito es garantizar la disponibilidad material del suelo requerido para el cumplimiento del acuerdo.

En este sentido, la eventual necesidad de acudir a mecanismos como la constitución de resguardos o la incorporación del predio a esquemas de protección territorial indígena no limita la competencia del Distrito para adquirir el predio, sino que configura una fase posterior de articulación interinstitucional.

Ahora bien, en relación con el alcance territorial de la actuación, el hecho de que el predio se ubique en jurisdicción de otro municipio no desvirtúa la competencia del Distrito, en tanto la obligación que se busca cumplir no es de naturaleza territorial sino funcional, derivada de un compromiso específico adquirido en el marco de un proceso de consulta previa.

En otras palabras, la competencia no se define por la localización del bien, sino por la titularidad de la obligación.

Finalmente, es importante señalar que la aceptación del predio rural “Los Potreros” por parte de la comunidad indígena Muisca de Bosa, en los términos informados por RENOB, constituye un avance en el cumplimiento del Acuerdo 13, pero no agota la totalidad de las obligaciones derivadas del proceso de consulta previa, en la medida en que dicho acuerdo tiene un alcance específico y diferenciado respecto del Acuerdo 11.

En consecuencia, la actuación del Distrito en la adquisición de predios rurales en otros municipios debe entenderse como una medida válida de cumplimiento parcial, que no excluye ni sustituye la obligación de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento integral de los acuerdos, particularmente aquellos asociados al ámbito urbano o de expansión urbana.

VII. Recomendación final

Con fundamento en el análisis constitucional, legal y jurisprudencial desarrollado a lo largo del presente concepto, esta Subsecretaría Jurídica considera que la transferencia plena del derecho de dominio de las 3,17 hectáreas a favor del Cabildo Indígena Muisca de Bosa constituye la única alternativa jurídicamente idónea, suficiente y plenamente compatible con el contenido del Acuerdo No. 11 del Acta de Protocolización de la Consulta Previa del Plan Parcial “El Edén – El Descanso”.

La transferencia de dominio es la figura que permite cumplir de manera literal y sustantiva el compromiso asumido por el Distrito Capital, al materializar la entrega del predio como propiedad colectiva, consolidar un territorio indígena dentro del ámbito urbano y garantizar el derecho fundamental al territorio del pueblo Muisca de Bosa conforme a la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.

Cualquier fórmula que se limite a la cesión de uso, tenencia o administración del predio, aun cuando pudiera facilitar una ocupación material temporal, no satisface el estándar de protección exigido para los derechos territoriales indígenas ni el alcance vinculante del Acuerdo 11, y expone al Distrito a riesgos jurídicos por incumplimiento parcial o defectuoso de la consulta previa.

El Distrito Capital, debe encaminar sus acciones a efectuar la transferencia de las 3,17 hectáreas al Cabildo Indígena Muisca de Bosa en calidad de propietario. Esta es la forma que mejor realiza el derecho fundamental al territorio de la comunidad, tal como lo exigen la Constitución y el bloque de constitucionalidad y la que cumple a cabalidad el Acuerdo No. 11 en los términos convenidos.

Para ello se sugiere el siguiente plan de acción:

- **a) Autorización mediante Acuerdo del Concejo de Bogotá:**

Preparar un Proyecto de Acuerdo que autorice al Alcalde Mayor y/o a RENOBO) a enajenar a título gratuito a favor del Cabildo Muisca de Bosa los inmuebles o áreas resultantes que conformen las 3,17 hectáreas destinadas a la Ciudadela Indígena.

Este proyecto debe incluir considerandos robustos: la obligación derivada de la consulta previa, la finalidad de interés público social y cultural (*vivienda VIS para población indígena vulnerable, protección de patrimonio étnico*), y la calidad del Cabildo como entidad pública especial beneficiaria[59]. En los artículos, se autorizará la donación y se facultará al Alcalde para suscribir los actos o contratos necesarios y dejará blindada la actuación frente a eventuales reparos de legalidad por disposición de bienes públicos.

- **b) Formalización de la transferencia de dominio (escritura pública):**

Una vez se cuente con la autorización del Concejo o mediante decreto del Alcalde si se determina que es suficiente en derecho, se deberá proceder a la escritura pública de transferencia. Lo más expedito sería realizar una donación del inmueble del Distrito al Cabildo, dejando claro en la escritura que el mismo se transfiere con destinación específica a constitución de resguardo como modalidad de *“propiedad colectiva para fines de vivienda y espacio cultural de la comunidad Muisca de Bosa, en cumplimiento de la Consulta Previa y con sujeción al régimen especial indígena”*.

Esta escritura la otorgaría el representante legal de la entidad propietaria y el Gobernador del Cabildo en representación de la comunidad beneficiaria. Se recomienda incluir como compareciente al Ministerio Público para que intervenga avalando que la donación se hace en cumplimiento de derechos fundamentales, lo cual reforzará la causa legal de la transferencia. Luego, se inscribirá la escritura en el registro de instrumentos públicos, pasando los folios de matrícula al nombre del Cabildo Indígena Muisca de Bosa. En adelante, el Cabildo figurará como dueño registral de las 3,17 hectáreas.

- **c) Suscripción de convenio interadministrativo con la Agencia Nacional de Tierras (ANT):**

Paralelamente, entablar contacto con la ANT a nivel directivo y jurídico para acordar un convenio de cooperación, por medio del cual, el Distrito se comprometería a aportar el predio a la comunidad indígena una vez adquirido y la ANT se comprometería a adelantar el proceso de titulación colectiva como resguardo a favor del Cabildo, utilizando sus facultades legales (Decr. 2164/95 y 2363/2015 incorporados al Decreto 1071 de 2015) [\[41\]](#)[\[43\]](#).

En este escenario, se requiere primero que la propiedad esté a nombre de la comunidad; por lo que la donación del Distrito al Cabildo sería previa, luego, la ANT podría adoptar una medida de protección al amparo de lo previsto en el artículo 2.14.20.3.1 del Decreto 1071 de 2015, que regula procedimiento de medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales, en tanto se surte el procedimiento de constitución del resguardo indígena. Este tipo de medidas ya fueron empleadas con ocasión de un caso similar respecto de una comunidad negra en la isla Tierra Bomba en el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias, a fin de evitar el libre ejercicio de las facultades de disposición de los predios respectivos, antes de la constitución del resguardo respectivo.

- **d) Constitución del resguardo o figura de propiedad colectiva especial:**

Posteriormente a la entrega y adopción de las medidas de protección especial, se surtiría el procedimiento ante la ANT para que, mediante acto administrativo, se constituyan las 3,17 hectáreas en “Resguardo Indígena de Bosa” o equivalente, dándole al predio el estatus de bien inalienable, imprescriptible e inembargable (art. 63 CP) [\[39\]](#), cumpliendo plenamente con la noción de *propiedad colectiva* en sentido jurídico estricto. {

Si por cuestiones legales la ANT sugiere no crear un resguardo formal en perímetro urbano, cabría explorar la figura de un “*Territorio ancestral urbano*” vía decreto ejecutivo, pero lo más ortodoxo es el resguardo. La ANT por su parte, podría apoyarse en el precedente de la comunidad indígena Kankuama en Valledupar, que logró resguardo en zona semi-urbana, o argumentar la conexidad con la sentencia del Consejo de Estado que exige garantizar la reparación del pueblo Muisca. En cualquier caso, la constitución del resguardo sería la *cúspide* del proceso, pero si toma tiempo, la comunidad al menos ya tendrá la propiedad a su nombre, lo cual es un gran paso.

Este componente de transferencia de dominio es preferente y principal. Es la meta que debe alcanzarse sin dilaciones mayores.

7.1 Recomendación jurídica sobre el cumplimiento de los acuerdos mediante la adquisición de predios rurales en otros municipios

En consideración al análisis expuesto, se recomienda a la entidad adoptar una posición institucional clara en relación con el alcance y ejecución de los acuerdos derivados del proceso de consulta previa, particularmente en lo que respecta a la adquisición de predios rurales ubicados fuera del perímetro del Distrito Capital.

En primer lugar, se debe reconocer que la adquisición del predio rural denominado “Los Potreros”, ubicado en el municipio de Soacha, constituye una actuación jurídicamente válida y acorde con las competencias del Distrito, en tanto se orienta al cumplimiento de obligaciones de origen constitucional derivadas del proceso de consulta previa. En este sentido, no existe impedimento jurídico para que el Distrito adelante procesos de adquisición predial en otras entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para garantizar derechos fundamentales de comunidades étnicas.

No obstante, en segundo lugar, debe precisarse que dicha actuación tiene el carácter de medida de cumplimiento parcial, circunscrita al Acuerdo 13, por lo que no puede entenderse como sustitutiva ni equivalente al cumplimiento del Acuerdo 11, el cual mantiene autonomía jurídica y exige la adopción de medidas específicas en el ámbito urbano o de expansión urbana.

En tercer lugar, se recomienda estructurar una ruta institucional diferenciada, bajo un esquema de concurrencia de competencias, en los siguientes términos:

- **Distrito Capital (RENOBO y entidades competentes):** Responsable de la adquisición del predio, la garantía de disponibilidad material del suelo y la estructuración de los instrumentos jurídicos que permitan su transferencia o destinación a favor de la comunidad.
- **Entidades del orden nacional (particularmente la Agencia Nacional de Tierras):** Intervención en una fase posterior, orientada a la formalización del derecho territorial (constitución, ampliación o reconocimiento de resguardos u otras figuras de protección de la territorialidad étnica, incluyendo la adopción de eventuales medidas de protección semejantes a las adoptadas en el caso de la Isla Tierra Bomba), sin que su actuación condicione el cumplimiento inicial de la obligación distrital.
- **Comunidad indígena:** Participación en la definición del uso, destinación y forma de administración del predio, en el marco de su autonomía y de los acuerdos de consulta previa.

En cuarto lugar, se recomienda evitar interpretaciones restrictivas de la competencia distrital basadas en la ubicación geográfica del predio, en la medida en que la obligación de cumplimiento tiene naturaleza funcional y no territorial, por lo que su ejecución no se encuentra limitada al ámbito espacial del Distrito.

En consecuencia, se recomienda que la entidad mantenga una diferenciación jurídica clara entre los Acuerdos 11 y 13, evitando cualquier interpretación orientada a su compensación cruzada o sustitución, y garantizando el cumplimiento integral de cada uno de ellos conforme a su objeto, alcance y contenido específico, en el marco del carácter vinculante de los acuerdos derivados del proceso de consulta previa.

Así mismo, se sugiere que la estrategia institucional para el cumplimiento de dichos acuerdos sea socializada y concertada con la comunidad indígena Muisca de Bosa en un espacio formal de diálogo, preferiblemente mediante la convocatoria a una sesión de seguimiento de la consulta previa, con la participación de los delegados del Cabildo, la Secretaría Distrital de Gobierno, RENOBO y el Ministerio del Interior, en la cual se exponga de manera clara la ruta jurídica y operativa propuesta, garantizando los principios de buena fe, transparencia y participación efectiva.

Finalmente, en caso de requerirse un criterio jurídico adicional de mayor alcance, se recomienda a RENOBO elevar consulta ante la Secretaría Jurídica Distrital, en su calidad de órgano rector en materia jurídica del Distrito Capital, con el fin de unificar interpretación institucional, fortalecer la seguridad jurídica de las decisiones a adoptar y mitigar eventuales riesgos de controversia administrativa o judicial.

Sin otro particular,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

Copia:

EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P. - EAAB - JUAN RAMÓN JIMÉNEZ OSORIO - GERENTE JURÍDICO -

jrjimenezos@acueducto.com.co,notificaciones.electronicas@acueducto.com.co

Anexos Electrónicos: 0

Elaboró: MARIO RICARDO GARCIA RODRIGUEZ

Revisó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ