

Bogotá, noviembre de 2024

Señoras Magistradas  
Señores Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL – SALA PLENA**  
**Oficina de Reparto**  
Ciudad

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 1094 de 2024

**HUGO ÁLVAREZ ROSALES**, ciudadano colombiano, domiciliado en Bogotá, identificado con C.C. No. 91522678 de Bucaramanga, en ejercicio de la **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** consagrada en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, presento demanda en contra del Decreto Ley 1094 de 28 de agosto de 2024.

De conformidad con lo previsto en el Decreto 2067 de 1991 y lo señalado por la jurisprudencia constitucional, la presente demanda se estructura de la siguiente manera:

#### **I.- NORMA DEMANDADA: DECRETO-LEY 1094 DE 2024**

Sin perjuicio de que algunos cargos de inconstitucionalidad recaigan de forma expresa sobre el artículo 3 del decreto con fuerza de ley demandado, se plantea a la honorable Corte Constitucional la inconstitucionalidad de todo el Decreto-Ley 1094 de 2024, cuyo texto integral es el siguiente:

*“DECRETO LEY 1094 DE 2024  
(Agosto 28)*

*Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA, instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones*

*EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,*

*En uso de sus facultades constitucionales, en especial, las conferidas por los artículos 330 y 56 transitorio de la Constitución Política, así como la Ley 21 de 1991 y*

**CONSIDERANDO:**

*Que los artículos 1 y 2 de la Constitución Política establecen que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, y que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.*

*Que del artículo 7 de la Constitución Política deriva el deber estatal de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, lo cual se*

*reafirma en el artículo 8 constitucional al disponer que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Que el artículo 246 de la Constitución Política establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República.*

*Que el artículo 286 de la Constitución Política estipula que los territorios indígenas son entidades territoriales y, por consiguiente, el artículo 287 constitucional les confiere autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.*

*Que el artículo 330 de la Constitución Política prescribe que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán, entre otras, la función de diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.*

*Que, a su vez, dicho artículo prevé que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, así como que, en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.*

*Que el artículo 56 transitorio de la Constitución Política dispone que, mientras se expide la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial a la que se refiere el artículo 329 superior, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.*

*Que el artículo 2 de la ley 89 de 1890 dispone que las comunidades indígenas tampoco se regirán por las leyes generales de la República en asuntos de resguardos y, en lo relativo al gobierno económico, el artículo 4 de esa misma norma reconoce las facultades que les hayan transmitido sus usos y estatutos particulares, con tal de que no se opongan a lo que previenen las leyes, ni violen las garantías de que disfrutaban los miembros de esas comunidades en su calidad de ciudadanos.*

*Que la ley 165 de 1994, por la cual se ratifica el Convenio de Diversidad Biológica, en su artículo 8, literal j, en lo referente a la conservación in situ, establece que: "cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda. J) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente".*

*Que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, ratificado por el Estado colombiano mediante la ley 21 de 1991, protege la autonomía de las autoridades tradicionales indígenas, el respeto a su integridad*

*y su autodeterminación como pueblos, además reconoce la importancia que reviste para las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas su relación con los territorios y su ámbito territorial que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan o utilizan.*

*Que el artículo 23 de dicho Convenio prescribe que las actividades tradicionales relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos se reconocerán como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico y, en ese sentido, a petición de los pueblos interesados, el gobierno deberá facilitar asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos.*

*Que en la Decisión N° 391 de 1996, N° 486 y 523 de 2000, expedida por la comunidad Andina de Naciones - CAN- se insta a Colombia como Estado parte, a asegurar que la protección conferida o en desarrollo relacionada con activos de propiedad intelectual, sea concedida salvaguardando el patrimonio biológico y genético, así como los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas.*

*Que, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece un marco fundamental para la protección de los pueblos indígenas, cuya incorporación al bloque de constitucionalidad se dispuso mediante la ley 16 de 1972.*

*Que de conformidad con el principio de no discriminación del artículo 1.1 y en armonía con el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, los pueblos indígenas precisan ciertas medidas especiales y protección efectiva para garantizar el ejercicio pleno de los derechos, en especial respecto a la utilización, administración y conservación de los recursos naturales, a fin de garantizar su supervivencia física y cultural.*

*Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado criterios interpretativos a través de su jurisprudencia que reconocen la necesidad de una protección diferenciada para estos pueblos, garantizando así el pleno goce de sus derechos individuales y colectivos.*

*Que, en ese sentido, en el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2001) y el Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2008), ha establecido que las comunidades indígenas, mediante lazos únicos y duraderos, conservan una estrecha relación con la tierra y su territorio ancestral que debe entenderse como la base fundamental de su vida espiritual, su integridad, su supervivencia económica y culturas, siendo una de las expresiones del derecho a la libre determinación de los pueblos.*

*Que, asimismo, en casos como Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012) reiterado la importancia de la consulta previa para cumplir las obligaciones de la Convención Americana.*

*Que, a su vez, la Corte Interamericana ha expuesto en su jurisprudencia en el Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2008) y en el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), entre otros, que es deber de los Estados procurar los medios y condiciones jurídicas necesarias para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica reconocido en el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el eficiente ejercicio de*

*sus titulares, toda vez, que tienen derecho a ser propietarios y obtener protección judicial contra toda violación de derecho individual.*

*Que, la Corte Interamericana en el Caso Yatama Vs. Nicaragua (2005) ha establecido que, en una sociedad democrática, los Estados deben considerar las características particulares de los pueblos indígenas, incluyendo sus valores, usos y costumbres, para asegurar su participación efectiva en las decisiones que afectan y garantizan el goce efectivo de sus derechos.*

*Que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, observando que muy pocos Estados han establecido mecanismos de orden legal y administrativo que garanticen el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, ha enfatizado el deber de los Estados de reconocer su derecho a la autodeterminación o libre determinación. Y resalta la importancia del Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos normativos, para alcanzar los derechos de la Convención Americana de Derechos Humanos.*

*Que la Corte Constitucional, mediante sentencia SU-819 de 1999 precisó que "los derechos económicos, sociales o culturales se tornan en fundamentales cuando su desconocimiento pone en peligro derechos de rango fundamental o genera la violación de éstos, conformándose una unidad que reclama protección íntegra".*

*Que, mediante Decreto 982 de 1999, el Gobierno Nacional reconoció la emergencia social, cultural y económica que declararon los pueblos y autoridades indígenas organizados en el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-, con ocasión a ello, manifestó su voluntad de atender con celeridad y diligencia los fundamentos de la misma en términos de territorialidad, medio ambiente, derechos humanos, desarrollo de normas constitucionales, economía y seguridad alimentaria, para tal efecto, se creó la Comisión para el Desarrollo Integral de la Política Indígena del Departamento del Cauca.*

*Que el Decreto 2333 de 2014, establece los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde al Convenio 169 de la OIT.*

*Que el Acuerdo de Escazú del año 2018, ratificado y aprobado en Colombia por la Ley 2273 de 2022, es un instrumento que protege los derechos humanos en materia ambiental en cuanto al acceso a la información, participación y justicia ambiental. En virtud del cual, los Estados deben proporcionar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, asegurar la participación pública, abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales sobre la base de los marcos normativos internos e internacionales (artículo 7.1.).*

*Que la Corte Constitucional en sentencia T-236 de 2012, T-530 de 2016, T-247 de 2023, 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 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, la autonomía alimentaria y 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.*

*Que la Corte Constitucional en Sentencia C-489 de 2012 identificó que la Ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, adolece de omisión legislativa absoluta en lo que refiere al desarrollo de las entidades territoriales indígenas, pues únicamente remite a la posterior regulación de tales deberes constitucionales.*

*Que la Corte Constitucional en Sentencia C-617 de 2015 definió la competencia establecida en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política, en los siguientes términos:*

*“5.3.1. Es una competencia amplia que confiere una atribución para adoptar normas relativas (j) al funcionamiento de los territorios indígenas, incluyendo las de naturaleza fiscal y (i) a su coordinación con las demás entidades territoriales. Comprende diferentes dimensiones o facetas del régimen territorial indígena.*

*5.3.2. Es una competencia cualificada dado que las normas que se expiden en ejercicio de lo allí dispuesto tienen naturaleza legislativa y, por regla general, solo perderán su vigencia, cuando sea expedida la ley a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución. Algunas de las materias a las que alude el artículo 56 de la Carta deberán ser expedidas por el Congreso siguiendo el trámite propio de la regulación orgánica al paso que otras podrían ser reguladas en leyes ordinarias.*

*5.3.3. Es una competencia condicionada dado que su ejercicio depende de la inacción legislativa del Congreso de la República. A diferencia de otras de las disposiciones transitorias, en el caso del artículo 56 no se encuentra previsto ni un término para la adopción de la ley por parte del Congreso, ni un plazo para el ejercicio de la facultad por parte del Gobierno. Únicamente cuando el Congreso de la República expida la ley a la que se refiere el artículo 329, se extinguirá o agotará la atribución.*

*5.3.4. Es una competencia que no se encuentra limitada temporalmente. A ella no le resulta aplicable el artículo 9° transitorio conforme al cual las facultades extraordinarias para cuyo ejercicio no se hubiere establecido plazo especial, expirarían quince días después de que la Comisión Especial creada por el artículo 6° transitorio cese definitivamente en sus funciones. La inaplicabilidad de tal regla obedece a que la competencia del artículo 56 no se encuentra sometida a un plazo sino, como se ha dejado dicho, a una condición.*

*5.3.5. Es una competencia cuyo ejercicio puede concretarse en diferentes instrumentos normativos. En efecto, debido a la amplitud temática de la atribución prevista en el artículo 56 transitorio es posible que el Gobierno Nacional las regule en decretos diferentes según la materia de que se trate”.*

*Que, con fundamento en lo anterior, la competencia gubernamental prevista en el referido artículo 56 transitorio puede ser ejercida por más de una vez, si aún no ha sido expedida la ley relativa al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.*

*Que a la fecha el Congreso de la República no ha expedido una ley que desarrolle el artículo 329 de la Constitución Política.*

*Que el 01 de Julio del 2018, la Autoridad Tradicional del Consejo Regional indígena Del Cauca, en ejercicio del Derecho Mayor, la Ley de Origen, el Derecho propio, y con fundamento en lo dispuesto en la Resolución del 30 de mayo de 1999 de la MaríaPiendamó, el Decreto 982 de 1999 y los Mandatos de los Congresos Regionales, expiden el Mandato No 01-0718, donde se ratifica la Autoridad Territorial Económico Ambiental.*

*Que el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA fue expedido por las autoridades indígenas en la Junta Directiva de Autoridades Tradicionales, en cumplimiento del XII, XIII y XVI Congreso Regional del Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, de conformidad con sus formas y estructuras de gobierno propio reconocidas en el artículo 330 de la Constitución Política.*

*Que, en concordancia con la declaración de emergencia social, cultural, económica, y ambiental de los pueblos indígenas del Cauca abordados en el Decreto 982 de 1999 y reafirmada por el Decreto-Ley 1811 de 2017, y con el propósito de atender y tomar las acciones urgentes para superar la emergencia en términos de territorialidad, medio ambiente, desarrollo de normas constitucionales, economía y seguridad alimentaria, se hace necesario reconocer el MANDATO No 01-0718, de la Autoridad Territorial Económico Ambiental, como un instrumento de derecho propio de los pueblos adscritos al CRIC y establecer competencia y mecanismos de coordinación con entidades competentes.*

*Que, en el ejercicio del derecho propio y la con la autonomía que le otorga la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad y el Convenio 169 de 1989, las comunidades y autoridades que conforman el CRIC han construido de manera colectiva, participativa y pluralista, una propuesta normativa bajo su cosmovisión para la reafirmación y ratificación de la Autoridad Territorial Económico Ambiental en el ejercicio del fortalecimiento de la autonomía territorial, económica y ambiental de acuerdo a la ley de origen, derecho mayor y derecho propio de cada pueblo indígena.*

*Que, conforme a lo anterior, se entiende agotado el derecho fundamental de los pueblos indígenas referente a la consulta previa libre e informada del Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA en coherencia a los principios y normas previstas en la jurisprudencia Constitucional.*

**DECRETA:**

## **CAPÍTULO I. OBJETO Y PRINCIPIOS**

**ARTÍCULO 1º.** Objeto. Reconocer el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA como un instrumento de derecho propio de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, así como las competencias de sus autoridades y establecer los mecanismos de coordinación y operativización entre estas y las entidades públicas competentes, en armonía con la política indígena integral de la autoridad territorial económica y ambiental, así como de la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas.

*ARTICULO 2°. Principios. La interpretación del presente decreto tendrá como fundamento los siguientes principios que derivan del mandato ATEA, en armonía con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas:*

*“A. Territorio: Es concebido de manera integral y comprende el espacio originario, físico y espiritual en sus tres dimensiones, donde habitan los seres en familia ejerciendo sus derechos preexistentes e inherentes; es el corazón de la tierra, sustenta la vida, en él se crea, revitaliza y vivencia la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, así como el pensamiento, los valores, la memoria colectiva y constituye el ámbito tradicional de las actividades económicas, ambientales, culturales y espirituales de los pueblos indígenas para la pervivencia.*

*B. Cosmovisión y Espiritualidad: Es la relación y la vivencia de los saberes, el sentir, pensar y actuar, desde la cosmovisión de los pueblos originarios que dinamiza la ley natural, la ley de origen, el derecho propio, derecho mayor, para mantener la armonía y equilibrio en los espacios de vida desde las practicas ancestrales.*

*C. Autodeterminación: Los pueblos indígenas establecen libremente los planes de vida a través de las estructuras de gobierno propio en el marco de la ley natural, de la ley de origen, derecho mayor o derecho propio, que con fundamento en sus cosmovisiones les permite gestionar sus intereses, determinar y ejercer competencias jurisdiccionales, políticas, territoriales, administrativas, económicas, ambientales, entre otras, en el territorio.*

*D. Soberanía y Autonomía alimentaria: Derecho fundamental de los pueblos indígenas para producir, consumir, transformar, distribuir y comercializar las cosechas, productos, bienes y servicios derivadas de las economías propias y comunitarias en armonía con los espacios de vida, que son reguladas, controladas y protegidas por las Autoridades Territoriales Económicas Ambientales. Igualmente, se garantiza el acceso a los beneficios del desarrollo tecnológico y otras prerrogativas que promueven el buen vivir.*

*E. Integralidad: Es la relación de armonía y equilibrio constante entre todos los seres de la naturaleza que habitan el territorio, garantiza la materialización de los planes de vida y en ellos, los sistemas propios y el ejercicio de competencias “jurisdiccionales, políticas - territoriales, administrativas, económicas, ambientales, entre otras, para el goce y la pervivencia de los pueblos.*

*F. Armonía y Equilibrio: Son fuerzas naturales y principios que fundamentan la convivencia, el control social, el fortalecimiento del orden comunitario, el buen vivir, la defensa y protección de los espacios de vida, en el marco de la Ley Natural, Ley de origen, Derecho Propio y Derecho Mayor.*

*G. Deber de cuidado y protección del Territorio: Toda persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera en el marco de la Ley Natural, Ley de Origen, el Derecho Propio, Derecho Mayor de los pueblos indígenas y el presente Decreto, es responsable de cuidar y proteger la integridad territorial y los espacios de vida.*

*H. Pluralismo jurídico: Las normas que expidan las autoridades indígenas, desde su autonomía jurisdiccional respecto de la protección, preservación, uso y manejo de los espacios de vida, el territorio, las formas de economías propias, la propiedad intelectual, los derechos colectivos y derechos bioculturales, prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad.*

*I. Progresividad: Los umbrales y estándares de protección cultural, política y jurídica adquiridos por los pueblos indígenas en relación al territorio, los sistemas económicos, al cuidado, protección y administración de los espacios de vida, deberán garantizarse de tal manera que se fortalezcan y en ningún caso podrán ser disminuidos o afectados en cualquier nivel actual y ámbito sustantivo de protección de estos derechos colectivos.*

*J. Rigor subsidiario: Las normas y medidas que las autoridades indígenas expidan respecto de la protección, cuidado y administración de los espacios de vida, el ejercicio de la autonomía territorial, ambiental y económica, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y del sistema económico propio, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para el cuidado y protección de los espacios de vida, el territorio y el sistema económico propio de las comunidades, o que exijan permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles.*

*K. Interpretación cultural: Cuando surja alguna duda sobre la interpretación de los términos utilizados en el presente decreto, su alcance, objeto, o efectos, se acudirá a las disposiciones constitucionales, al pensamiento, lenguaje, ley de origen, Derecho Propio y Derecho Mayor de los diferentes pueblos originarios.*

*L. Seguridad jurídica: El goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas sobre sus territorios y territorialidades, en todas las modalidades reconocidas en los Tratados y Declaraciones Internacionales sobre pueblos indígenas, la Constitución Política, la legislación especial indígena, los reglamentos y la jurisprudencia constitucional, consagra el respeto y la inalienabilidad de la relación única y especial que estos pueblos mantienen con tales territorios, la cual debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental para la pervivencia de sus culturas, su identidad, su vida material y espiritual, su integridad cultural y su autodeterminación.*

*M. Ley Natural, La ley de origen, derecho propio y derecho mayor de los Pueblos Indígenas: representan el fundamento de vida que gobiernan y establecen la preexistencia a toda norma o reglamento y se materializan en el territorio originario, ancestral y tradicional, para proteger, cuidar, conservar la armonía, el equilibrio natural y territorial.”*

## **CAPÍTULO II. ÁMBITO DE APLICACIÓN, COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN**

**ARTÍCULO 3°. Ámbito de aplicación.** *Las disposiciones establecidas en el presente decreto aplican en los territorios originarios comprendidos por: los resguardos indígenas, las reservas indígenas, las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la*

entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios.

*ARTÍCULO 4°. Competencia de la Autoridad Territorial Económica Ambiental - ATEA. La ejercen las autoridades tradicionales conforme a los principios, normas, estructuras y procedimientos que rigen dentro del ámbito territorial, cultural, económico, social y jurisdiccional de los pueblos indígenas en el marco de la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, integrada por sus componentes; Territorio, Espacios de vida y Sistema Económico Propio, que se orienta a la protección de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, sus formas de vida, el fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno, la autonomía y soberanía alimentaria desde el respeto y el uso armónico con la naturaleza.*

*En el ejercicio de la Autoridad Territorial Económica Ambiental, las comunidades de los pueblos indígenas y sus autoridades ancestrales y/o tradicionales establecen libremente sus formas y estructuras de gobierno propio, revitalizan, reglamentan, administran y fortalecen el desarrollo económico, social, cultural y ambiental en su territorio ancestral y/o tradicional.*

*Parágrafo. En cuanto a terceros, las autoridades tradicionales se coordinarán con las autoridades públicas competentes para el ejercicio de sus competencias, conforme a los mecanismos que se establezcan para el efecto.*

*ARTÍCULO 5°. Competencia general. Las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC son competentes para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, proteger, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico propio, el buen vivir, y en armonía con los artículos 3 y 4 del presente decreto.*

*Estas competencias se ejercerán de manera razonable y proporcionada garantizándose el cumplimiento de los mecanismos y procedimientos internos de participación comunitaria, conforme a la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, los planes de vida y de acuerdo con los usos y costumbres, y los sistemas de conocimiento de los pueblos o comunidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC.*

*Parágrafo. En armonía con la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, 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 del modelo económico ATEA, industrial, agroindustrial, de servicios y comercial, bajo una normativa especial para el 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 el Centro Financiero con identidad.*

*ARTICULO 6°. Coordinación entre las Autoridades de los Pueblos Indígenas - CRIC y las entidades competentes. La Autoridad Territorial Económico Ambiental - ATEA, de conformidad con los artículos 2, 4 y 5 de este decreto, se coordinará con las entidades competentes. Esto, en armonía con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas.*

*Parágrafo. En el marco de la Comisión Mixta del Decreto 1811 de 2017, en un plazo de nueve (9) meses, se concertará un protocolo de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las autoridades competentes en las materias respectivas y las autoridades de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, en armonía con el artículo 288 de la Constitución Política, y en desarrollo del diálogo intercultural y el respeto por los saberes propios y científicos.*

### **CAPÍTULO III. FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE LA AUTORIDAD TERRITORIAL ECONÓMICA AMBIENTAL- ATEA**

*ARTÍCULO 7°. Financiación de la política integral de la autoridad territorial económica ambiental - ATEA. La financiación de la Autoridad Territorial Económica Ambiental ATEA provendrá de recursos públicos, entre otros, de los compromisos adquiridos por las diferentes entidades del Gobierno Nacional, en el marco del respectivo Plan Cuatrienal adoptado por la Comisión Mixta para el Desarrollo Integral de la Política Pública Indígena del departamento del Cauca, establecida en el Decreto 1811 de 2017.*

*Asimismo, el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, suscribirá contratos, convenios marco y específicos con las diferentes entidades públicas competentes, de conformidad con el Estatuto General de contratación de la administración pública y, en especial, las demás normas aplicables para contratación con pueblos indígenas. Para ello, el CRIC podrá contar con asesoría especializada y con enfoque diferencial por parte de Colombia Compra Eficiente para garantizar la eficacia del presente inciso.*

*Parágrafo. Para la financiación prevista en el inciso primero de este artículo, se establecerán parámetros en los instrumentos técnicos, jurídicos y presupuestales que garanticen cada uno de los componentes de la Autoridad Territorial Económica ambiental - ATEA, de conformidad con los plazos y lo dispuesto en el artículo 6 del presente decreto.*

*ARTÍCULO 8°. El presente decreto rige a partir de su publicación”.*

## **I. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LA NORMA OBJETO DE ESTA ACCIÓN**

El Decreto-Ley 1094 de 2024 contiene las normas relativas al reconocimiento de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional del Cauca -de ahora en adelante, CRIC- como autoridad territorial económica y ambiental. El fundamento constitucional de esta norma con rango de ley se encuentra en los artículos 329, 330 y 56 transitorio de la Constitución Política, en los cuales se establece la necesidad de definir legalmente los aspectos centrales de la territorialidad indígena.

El objeto del Decreto-Ley es impreciso, pues confunde el Mandato No 01-0718, con la constitución de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental – ATEA-, sin embargo, se le define como “un instrumento de derecho propio de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC”; el mismo artículo 1 indica que la norma demandada tiene como propósito definir las competencias de sus autoridades y establecer los mecanismos de coordinación entre el CRIC y las entidades públicas.

En el artículo 2 se establecen las reglas de interpretación del Decreto, que se derivarían del mandato ATEA, en consecuencia, más que establecer unos principios, contempla unas definiciones. Así, el Territorio es “concebido de manera integral y comprende el espacio originario, físico y espiritual en sus tres dimensiones”. Así mismo, se puede citar el de pluralismo jurídico, por cuya virtud: *“Las normas que expidan las autoridades indígenas, desde su autonomía jurisdiccional respecto de la protección, preservación, uso y manejo de los espacios de vida, el territorio, las formas de economías propias, la propiedad intelectual, los derechos colectivos y derechos bioculturales, prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad”*.

El capítulo II constituye la columna vertebral de la disposición normativa demandada regula el ámbito de aplicación, las competencias y la coordinación, contiene los artículos 3 a 6. En el artículo 3 se define el ámbito de aplicación de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 3°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones establecidas en el presente decreto **aplican en los territorios originarios** comprendidos por: los resguardos indígenas, las reservas indígenas, las tierras y **territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC**, donde se haya **solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios** (énfasis añadido).

Como se puede anotar, el ámbito de aplicación se circunscribió a los denominados territorios originarios, comprendidos por:

- 1) Territorios indígenas.
- 2) Reservas indígenas.
- 3) Tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral o tradicionalmente por los pueblos que conforman el CRIC, en los cuales se haya solicitado la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección de esos territorios.

En consecuencia, en el Decreto-Ley no existe una conexidad necesaria entre el área constituida como reserva o como territorio indígena y la aplicación de las competencias del CRIC en relación con el desarrollo económico y ambiental, pudiéndose entonces ejercer las competencias atribuidas a los pueblos que componen el CRIC más allá de sus territorios, para aplicarlos a zonas que hayan sido ocupadas y poseídas “ancestralmente”, sin que exista una definición de ese criterio de ancestralidad. Esta misma idea se encuentra en el artículo que amplía las competencias de la ATEA a los “territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas” de los pueblos que componen el CRIC.

De una manera general, se les atribuye el derecho de *“ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, proteger, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y*

*salvaguardar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico propio, el buen vivir, y en armonía con los artículos 3 y 4 del presente decreto” (art. 5). Así mismo, se establecen mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las entidades competentes.*

Finalmente, en el artículo 7 se definen los mecanismos de financiación para ejecutar el contenido del Decreto-Ley 1094 de 2024.

## **II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS**

Siguiendo lo indicado por el numeral 2 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, se informa que las normas constitucionales vulneradas por el Decreto-ley demandado son:

1. Artículo 56 transitorio de la Constitución de 1991 (competencia extraordinaria del Gobierno para dictar normas necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales).
2. Artículos 1 y 287 de la Constitución Política (protección del Estado Unitario y del alcance de la autonomía de las demás entidades territoriales).
3. Artículo 330 de la Constitución Política (autonomía de las comunidades indígenas para gobernarse por consejos conformados y reglamentados por ellas mismas según sus usos y costumbres)
4. Bloque de constitucionalidad: Convenio 169 OIT, Ley 21 de 1991 (artículo 6, num. 1, lit. a) y precedente constitucional vinculante sobre consulta previa legislativa a comunidades indígenas
5. Artículo 58 de la Constitución Política (protección constitucional de la propiedad privada y derechos de terceros)

## **IV.- LA COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO-LEY 1094 DE 2024**

La normativa demandada indica expresamente que se trata de un Decreto Ley expedido por el Presidente de la República *“En uso de sus facultades constitucionales, en especial, las conferidas por los artículos 330 y 56 transitorio de la Constitución Política, así como la Ley 21 de 1991”.*

Al respecto, se observa por un lado que, ni el artículo 330 constitucional, ni la Ley 21 de 1991 revisten de facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República. Por consiguiente, es jurídicamente imposible que el Decreto Ley 1094 de 2024 tenga fuerza material de ley en razón de lo dispuesto por aquellos enunciados normativos.

Por otro lado, se observa que el artículo 56 transitorio de la Constitución de 1991 sí es fuente habilitante “sui generis” de facultades legislativas extraordinarias, como lo reconoció la honorable Corte Constitucional en su sentencia C-617 de 2015, en los siguientes términos:

*“1.2. El artículo 56 transitorio establece una competencia del Gobierno Nacional, para expedir las normas fiscales necesarias y las demás normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y a la coordinación de tales territorios con las otras entidades territoriales. Esa competencia, según la misma disposición, podrá ejercerse*

mientras el Congreso de la República expide la Ley a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución.

1.3. El examen conjunto del artículo 56 transitorio y el artículo 329 de la Constitución permite concluir que las disposiciones que se expidan al amparo de la facultad allí prevista y, de manera particular el Decreto 1953 de 2014 acusado, tienen fuerza de ley por expresa disposición constitucional. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes tres razones:

*En primer lugar, la fuente de la competencia es una disposición transitoria que establece como condición para su ejercicio, la abstención legislativa del Congreso de la República, de manera que la autorización tiene por objeto conferir una habilitación extraordinaria al Gobierno Nacional para ocupar temporalmente la posición del Legislador en lo relativo a la expedición de normas relacionadas con el funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales (art. 56 transitorio). En segundo lugar, las materias referidas por el artículo 56 transitorio se encuentran sometidas, por expresa disposición constitucional, a reserva legislativa (art. 329). En esa dirección la regulación referida al funcionamiento de los territorios indígenas así como a su relación con las demás entidades territoriales, está comprendida por la reserva legislativa que se desprende, entre otros, de los artículos 150.4, 288, 329 y 330 de la Constitución. En tercer lugar, la fuerza de ley de la disposición acusada se constata también por el hecho de que la vigencia del Decreto 1953 de 2014 terminará en el momento en que sea adoptada la ley a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución” (subrayas fuera del texto).*

De lo anterior se desprenden dos conclusiones preliminares para el presente proceso: **i)** la norma demandada debe entenderse expedida única y exclusivamente como desarrollo de la habilitación contenida en el artículo 56 transitorio constitucional, y **ii)** la Corte Constitucional es la autoridad competente para hacer el control de constitucionalidad del Decreto Ley 1094 de 2024, de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, a cuyo tenor, le corresponde a dicha Corporación: “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

**V.- PRECISIÓN PREVIA: EL CONTENIDO Y ALCANCE DEL MANDATO NO 01-0718, EXPEDIDO POR LAS AUTORIDADES TRADICIONALES DEL CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA – CRIC Y PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL EL 30 DE JUNIO DE 2018, NO CORRESPONDE PLENAMENTE CON LO PRESUNTAMENTE RECONOCIDO EN EL DECRETO LEY 1094 DE 2024**

Lo tercero que se advierte de manera preliminar a la exposición de los cargos de inconstitucionalidad, con el fin de facilitar la comprensión de los mismos, es que el Decreto Ley 1094 de 2024, pese a indicar que reconoce el Mandato ATEA de las comunidades indígenas del Cauca, en realidad solo acoge en su texto algunos de los contenidos de aquella normativa y, en gran medida, contiene disposiciones que no tiene el Mandato No. 01-0718. Por tal razón, puede afirmarse que lo presuntamente reconocido en el decreto ley aquí demandado no corresponde plenamente con el contenido y alcance del Mandato No 01-0718, expedido por las autoridades tradicionales del Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC y publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 2018. Para tales efectos, basta con incluir la imagen del texto de dicho Mandato, tomado directamente del Diario Oficial No. 50.655 (pp. 38-43):

## MANDATO NÚMERO 01-0718

(junio 30)

## AUTORIDAD TERRITORIAL ECONÓMICO AMBIENTAL

## PREÁMBULO

Las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas agrupados en el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), fundamentados en la Ley de Origen, el derecho mayor, el Derecho propio, los usos y costumbres, el reconocimiento del Sistema Jurídico Indígena que lo legitima como autoridad para dirigir sus propios asuntos en lo político, jurídico y legislativo, en cumplimiento de lo mandatado por las comunidades en los diferentes congresos y asambleas a nivel regional, zonal y local, conforme a los principios de unidad, tierra, cultura y autonomía mandamos y ratificamos la Autoridad Territorial Económico Ambiental, que permite garantizar nuestra pervivencia desde nuestra visión y relación particular con el territorio entendido como un todo que comprende el mundo de lo tangible e intangible, en él se encuentra y desarrolla lo económico, lo político, lo cultural, lo espiritual y lo ambiental, conforme a nuestra visión y en busca del buen vivir en armonía y equilibrio con la Madre Tierra como fuente de vida, establecen el siguiente mandato previa las siguientes consideraciones.

## CONSIDERACIONES:

Que los pueblos indígenas nos regimos por nuestras propias normas, procedimientos y orientaciones, según nuestros usos y costumbres, de acuerdo a la ley de origen y el derecho propio.

Que el Consejo Regional Indígena del Cauca es una Autoridad Tradicional de acuerdo a la Resolución número 025 de 1999 del Ministerio del Interior, que tiene por objeto, la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo integral de las comunidades indígenas teniendo en cuenta y respetando la autonomía de los Cabildos o Autoridades Tradicionales Indígenas, y es una entidad Pública de carácter especial.

Que los pueblos indígenas milenariamente hemos sido guardianes y cuidadores del territorio, y que conforme a los mandatos de los diferentes congresos del CRIC, especialmente el XII y el XIII ratifica a las autoridades tradicionales indígenas como autoridades ambientales, económicas y territoriales para ordenar, planear, administrar, controlar y autorregular nuestros territorios y espacios de vida de manera integral acorde a la cosmovisión de cada pueblo indígena.

Que la cosmovisión de los pueblos originarios, determina que somos parte integral de la madre tierra y de nuestro territorio, razón por la cual cuidamos y protegemos el territorio

y los espacios de vida en los que habitamos en su integralidad; por lo tanto no concebimos la forma como están estructuradas las políticas ambientales, económicas y territoriales desde la sociedad occidental y el Gobierno nacional, a través de normas para cada sector, que fragmentan el territorio.

Que los artículos 1º y 2º de la Constitución señalan que Colombia es un Estado social de derecho multiétnico, pluralista y participativo cuyo fin esencial es servir a la comunidad.

Que el artículo 7º constitucional, establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, la cual se reafirma en el artículo 8º al disponer que es *obligación* del Estado y de las personas *proteger* las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Que el artículo 246 de la Constitución, afirma que “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República”, en ese sentido las autoridades tradicionales están facultadas para ejercer funciones jurisdiccionales bajo sus propias normas y procedimientos, dentro de su ámbito territorial y el territorio ancestral entendido como el espacio geográfico en el que desarrollan sus costumbres, donde han vivido como pueblo desde siempre, han adelantado sus actividades culturales, políticas, económicas y espirituales.

Que los artículos 286 y 287 de la Constitución Política establecen que los territorios indígenas son entidades territoriales, que gozan de autonomía y derechos para la gestión de sus intereses.

Que el artículo 330 de la Constitución indica que los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos “*conformados y reglamentados, según los usos y costumbres de sus comunidades*”, y le asigna funciones dentro de las cuales está la de “*diseñar las políticas, los planes y los programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio*” y establece que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará “*sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas*”.

Que conforme a lo establecido en el artículo 67 de la Ley 99 de 1993 *los territorios indígenas* tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en el artículo 65 de la misma ley.

Que el artículo 2° de la Ley 89 de 1890 dispone que *“Las comunidades de indígenas reducidos ya a la vida civil tampoco se regirán por las leyes generales de la República”*. Además dispone el derecho al gobierno económico de las parcialidades con todas las facultades, conforme a los usos y costumbres.

Que el artículo 4° de la Ley 89 de 1890 establece que *“En todo lo relativo al gobierno económico de las parcialidades tienen los pequeños cabildos todas las facultades que le hayan transmitido sus usos y estatutos particulares, con tal que no se oponga a lo que provienen las leyes, ni violen las garantías de que disfrutaban los miembros de la parcialidad en su calidad de ciudadanos”*.

Que el Convenio 169 de la OIT ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991, ratifica la autonomía de las autoridades tradicionales indígenas, el respeto a su integridad y su autodeterminación como pueblos, además señala la importancia que para las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con los territorios y su ámbito territorial que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna u otra manera.

Que el artículo 23 del Convenio número 169 de la OIT, señala que las actividades tradicionales relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos, se reconocerán como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico, en ese sentido el gobierno garantizará y facilitará la asistencia técnica respetando las tradiciones de su cultura.

Que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos indígenas tenemos derecho a la libre autodeterminación, autogobierno conforme a nuestras propias instituciones y procedimientos a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que hemos poseído tradicionalmente y las que ocupamos o utilizamos de otra forma, además del derecho a disfrutar de esos medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarnos libremente a todas las actividades económicas tradicionales y de otro tipo, en ese sentido señala que los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

Que el Gobierno nacional mediante políticas minero-energéticas y ambientales, como las establecidas en el Código Minero (Ley 685 de 2001), los planes nacionales de desarrollo, de ordenamiento territorial, los mecanismos de ordenación, delimitación y zonificación de los espacios de vida, entre ellos, las aguas, bosques, páramos, humedales, cuencas; que desconoce sistemáticamente los mecanismos de relación, participación, integralidad y concertación, los Convenios Internacionales, orientados a pueblos indígenas respecto a políticas de conservación y respeto que inciden en la vida y desarrollo cultural de los pueblos indígenas entre el Estado y las comunidades indígenas, sus autoridades tradicionales y organizaciones, en el afán de favorecer intereses económicos privados y la entrada de capital multinacional.

Que el Estatuto Tributario señala que no están obligados a presentar declaración de renta los resguardos y cabildos indígenas, las entidades territoriales y dicha exención se hace extensiva a las entidades públicas de carácter especial, tales como las asociaciones creadas en el marco del Decreto número 1088 de 1996.

Que los pueblos indígenas denunciamos la delicada situación que se está viviendo al interior de los territorios, por los diferentes atropellos y violación de los Derechos Humanos ocasionados por parte de Multinacionales minero-energéticas, los grupos armados, el Gobierno nacional y sus instituciones, colocando en riesgo la integridad social, cultural, política y económica de los pueblos indígenas en el departamento del Cauca.

Que los pueblos indígenas rechazamos la permisividad y el favorecimiento del Gobierno nacional frente a los intereses y políticas de actores privados y extranjeros, fortaleciendo el modelo económico capitalista y poniéndolos por encima de los intereses colectivos de las comunidades indígenas, las cuales consideramos altamente lesivas para la integridad de nuestros territorios indígenas, ya que afecta y limita el buen vivir como pueblos indígenas que se basa en un sistema de economía propia.

Que las Autoridades Tradicionales Indígenas dinamizan, recrean los conocimientos, los saberes ancestrales y las prácticas culturales, son quienes orientan y realizan la exigencia del cumplimiento de los derechos inherentes e intrínsecos en defensa del territorio, la vida y la autonomía como Pueblos Indígenas, ante el Gobierno nacional.

Que los Convenios y Tratados Internacionales de Libre Comercio, suscritos por el Estado colombiano invaden nuestros territorios de productos transgénicos y roban la propiedad intelectual de nuestros sabedores ancestrales, lo cual atenta contra nuestra forma de vida.

Que los pueblos indígenas requieren la implementación de procesos económicos en el marco de sus planes de vida, orientados al reconocimiento, protección y restitución de sus derechos colectivos diferenciales, en el marco de la diversidad cultural expresada a través de su cosmovisión, identidad cultural, usos y costumbres tradicionales, legados ancestrales y sistemas productivos tradicionales.

Que antes de ser colombianos somos pueblos indígenas con cosmovisión propia, originarios en nuestros territorios, hemos sido gestores de nuestro propio proceso y respetuosos de las tradiciones y valores culturales, los cuales han sido considerados patrimonio histórico de la humanidad; hemos estado dispuestos y decididos a participar y contribuir con la construcción de un nuevo país y que venimos luchando por la supervivencia, la unidad y la solidaridad en busca de un desarrollo integral encaminando nuestro destino hacia la autonomía económica, política y cultural en nuestro territorio.

Que para los pueblos indígenas el territorio es un lugar donde transita el pensamiento, es la vida y no solo es el espacio físico, representa para nosotros un orden de la vida, que se encuentra en correspondencia con los tres espacios de vida el mundo de arriba, el mundo del medio y el mundo de abajo.

Que el agua es un derecho fundamental de las personas y se encuentra dentro de nuestros territorios, por lo tanto es competencia de las autoridades indígenas establecer una política propia para el manejo, conservación, mantenimiento y uso, por consiguiente, dentro de nuestros territorios, no aplica ninguna normatividad que tenga que ver con el recurso hídrico que no haya sido consultada con nuestras comunidades.

Que para los pueblos indígenas no existen plantas ilícitas, sino usos indebidos de ellas y que el narcotráfico es una estrategia de guerra del modelo dominante con la cual se justifica la agresión a nuestras comunidades, se cambian las culturas y se involucra a los civiles en el mercado de la violencia y en el conflicto armado.

Que los lugares declarados como sitios sagrados, están exentos de toda intervención y son de total respeto, tanto por parte de los miembros de las comunidades como por las demás personas, en ese sentido las acciones que se realicen dentro de los espacios de vida de las comunidades o pueblos indígenas deben estar enmarcadas dentro de la convivencia, armonía y equilibrio con la madre naturaleza y bajo lo establecido por las autoridades indígenas de cada territorio.

Que mantendremos nuestras formas propias de control social y territorial, este ejercicio lo realizamos también sobre políticas e instituciones, sean de Estado o privadas, con el fin de mantener el equilibrio y la armonía en nuestra comunidad.

Que consolidamos y hacemos práctica nuestra autonomía y la administración del territorio en todos aspectos, de acuerdo con la ley de origen y el derecho propio en la perspectiva de promover y defender la vida, el equilibrio, la armonía y el bienestar.

Que nuestro territorio ha sido víctima debido a la fuerte invasión física, ideológica, política, económica y cultural, a la que hemos venido siendo sometidos por los diferentes intereses y visiones de la sociedad lo que ha llevado a poner en peligro la existencia y formas de vida de cada comunidad enmarcado en sus planes de vida.

Que en el marco del derecho propio se han expedido las resoluciones de Vitoncó y Jambaló donde se rechaza contundentemente la presencia de cualquier actor armado en los territorios indígenas en el departamento del Cauca.

Que las autoridades indígenas conforme a sus facultades han legislado en diferentes aspectos, en ese sentido se han expedido diferentes resoluciones, las cuales establecen y regulan lo relacionado con los espacios de vida y el tema territorial, por ello ratificamos y reafirmamos la Resolución de Vitoncó de 1985, la Resolución de los tejidos de vida del 2005, la declaración de Pisxno de 2010, los mandatos de los congresos regionales de los pueblos indígenas agrupados en el CRIC, entre otros aspectos que garantizan el respeto a la integralidad de los territorios y la pervivencia armónica de los pueblos.

TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES  
CAPÍTULO I

**Objeto, principios y sus definiciones**

Artículo 1°. *Objeto.* El presente mandato tiene por objeto establecer, ratificar las normas y procedimientos propios de la autoridad territorial, económico-ambiental que rige dentro del ámbito territorial de los pueblos indígenas agrupados en el CRIC, así como proteger los territorios ancestrales, consolidar los sistemas propios de gobierno, la autonomía alimentaria orientados desde el respeto y el uso armónico de los espacios de vida, conforme a la ley de origen, el derecho mayor y los usos y costumbres.

Artículo 2°. *Principios.* Para los efectos de este mandato se establecen los siguientes principios:

**Autonomía Alimentaria:** derecho fundamental de los pueblos indígenas para decidir qué producir, distribuir y consumir generando autonomía, autodeterminación y diversidad con respecto al territorio. Se concibe como la capacidad de la comunidad para dinamizar las formas de producción propias que garantizan la disponibilidad de productos, para el consumo; reguladas, controladas y protegidas por las Autoridades Tradicionales, con el fin de alcanzar el buen vivir para los pueblos indígenas.

**Territorio:** Es concebido de manera integral, es el espacio donde habitamos los seres en familia; en él se adquieren derechos inalienables en búsqueda del buen vivir, decimos que el territorio es el corazón de la tierra, el espacio que sustenta la vida, comprende el espacio físico y espiritual, en él se crean las normas, se ejercen las prácticas culturales, los usos y costumbres, el pensamiento, los valores, la historia y constituyen el ámbito tradicional de las actividades económicas, culturales y espirituales de los pueblos indígenas.

**Cultura:** es la que orienta y define la vida Pueblos Originarios, sustentada en la cosmovisión y cosmo-acción en desarrollo de las técnicas y prácticas propias, permite la comprensión, diálogo e interpretación del universo. Expresa el comportamiento, control, valores y el origen de la vida, incluye las formas de producir, las expresiones artísticas, el conocimiento y saberes del entorno material y espiritual, el Plan de Vida y la lengua propia, es dinámica e incluyente, expresa también la relación con otros pueblos y sectores siempre y cuando se oriente a enriquecer y dinamizar los valores propios.

**Armonía y equilibrio:** es la capacidad de manejar las energías de la naturaleza que interactúan e inciden en la vida, posibilita la convivencia y permiten el mantenimiento del orden comunitario la relación del hombre con la naturaleza, interactúan en la cotidianidad, inciden en el control y conservación del entorno y las personas, es la búsqueda permanente de la tranquilidad y el bienestar, mediante las autoridades espirituales, sociales y políticas, son principios complementarios si no hay armonía no hay equilibrio, si se rompe el equilibrio afecta la armonía. Cuando una persona transgrede las normas o pautas de comportamiento comunitario establecidas por la comunidad y transmitidas en el proceso de socialización que inicia desde el vientre de la madre, este individuo rompe la armonía en la familia que trasciende a la armonía comunitaria.

**Unidad:** expresamos la unidad cómo agrupar, compactar los sentidos, se desarrolla desde la familia como primer y principal nivel de organización, la unidad significa una organización participativa que genera auténtico poder. Es el pensamiento de los pueblos que orienta la articulación de intereses políticos, sociales, organizativos, económicos y culturales, que permiten mantener, existir y resistir mediante la práctica y recreación de los valores. Es el principio de la colectividad para alcanzar unos propósitos comunes donde se comparten los trabajos, la alegría, las tristezas, los sueños; en este espacio se producen y se desarrollan prácticas culturales, espirituales y económicas que sustentan el uso y manejo armónico del territorio mediante asambleas, mingas, congresos, reuniones, encuentros interétnicos.

**Buen vivir:** Desde nuestra concepción buscamos el equilibrio con la madre tierra en la satisfacción de las necesidades ("tomar solo lo necesario", con vocación para perdurar), una forma de vida más digna y más apegada a la vida, inspirada en los valores tradicionales indígenas, en tal sentido, la economía propia de los Pueblos Indígenas, como una de esas dimensiones que se deja afectar por otras, debe ser vista de manera integral desde la cosmovisión y la cultura para garantizar un uso respetuoso del territorio, de la madre tierra y de sus espacios de vida, buscando fortalecer una concepción integral del territorio, el equilibrio y armonía en la conservación de los espacios de vida; la concepción de Buen Vivir de los pueblos indígenas no se corresponde con el paradigma tradicional de desarrollo del mero crecimiento económico.

**Reciprocidad:** es un principio cultural de vida basado en el acto de ofrecer y recibir, se entiende como el sentido de compartir con gusto lo que se nos ha dado en la vida, se da para recibir, no como un préstamo, se manifiesta en el intercambio de trabajo comunitario y mingas, la distribución colectiva de las formas de producción y los excedentes, el acceso equitativo a los recursos y oportunidades.

**Integralidad:** Permite la relación y armonía de los seres humanos con los espíritus y la naturaleza a través de las prácticas culturales y espirituales. Es la complementariedad de la vida en relación con los espacios espirituales, político-organizativo, económicos, dentro y fuera de la cultura.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos del presente mandato se establecen las siguientes definiciones.

Edición 50.655

Domingo, 15 de julio de 2018

DIARIO C

**Sistema de producción ancestral:** Espacios de vida, donde se promueve la autonomía alimentaria, estructurados para la recuperación, fortalecimiento del conocimiento y prácticas ancestrales.

**Prácticas ancestrales:** Conjunto de todas las prácticas y rituales ejercidas tradicionalmente por los pueblos indígenas que tienen como principio los valores de la reciprocidad, compartir, respetar, ayudar, no coger más de lo necesario, no sentirnos dueños de la naturaleza sino parte de ella y por ende hay una constante lucha por mantener el equilibrio para que haya armonía entre los humanos, el cosmos y los espíritus. Están en constante relación con la territorialidad teniendo en cuenta el pasado, presente y el futuro, hace parte de la identidad y origina el respeto de la vida humana, natural y espiritual.

**Espacios de vida:** Es un todo, es cada elemento de la madre tierra que esta para sí mismo y para los otros elementos, es lo que le da sustento a la lógica natural y espiritual, la existencia y en especial la del ser humano, el espacio de arriba, del medio y de abajo, al igual que cada elemento natural y espiritual incluido el hombre, es una familia, donde se interlocuta entre unos y otros y existe la dependencia e interdependencia entre sí mismos.

Los espacios de vida van más allá del espacio físico, son lugares, espacios cósmicos geográficos y geológicos, en él se albergan varias formas de vida, espirituales y naturales, ya que son espacios apropiados para convivir en ellos vive la comunidad y los diferentes organismos y especies animal, vegetal y mineral, generando interrelación de unos con otros en el mismo espacio haciendo que la vida sea dinámica entre todos los elementos vivos y seres que lo conforman.

**Competencias y funciones de las autoridades indígenas**

Artículo 4°. *Las autoridades tradicionales de los territorios indígenas.* Las autoridades tradicionales en los territorios indígenas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, conforme a lo establecido en la ley de origen, el derecho propio, sus usos y costumbres podrán:

1. Gobernarse por sus procedimientos propios.
2. Administrar los recursos y fijar los tributos para el cumplimiento de sus funciones.
3. Participar en las rentas nacionales.
4. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios, siempre que no sean contrarias a lo establecido en la ley de origen, derecho propio y usos y costumbres.
5. Diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio desde los planes de vida.
6. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
7. Percibir y distribuir sus recursos.
8. Velar por la preservación de los Espacios de Vida.
9. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
10. Ejercer control Territorial de acuerdo a sus usos y costumbres y en ese sentido tomar las medidas respectivas que deriven de dicho control.
11. Representar a los territorios ante el Gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren.
12. Las que les señalen la Constitución, la Ley, el Derecho Mayor, derecho propio y las que mandaten las comunidades indígenas.

Artículo 5°. *Los pueblos indígenas como sujetos de derechos fundamentales.* Los pueblos indígenas somos parte integral de los espacios de vida y del territorio conforme a los derechos adquiridos, la Ley de Origen, el Derecho Propio, los usos y costumbres y de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de Colombia, las leyes y tratados internacionales.

Artículo 6°. *Administración de la autoridad territorial.* Las autoridades tradicionales indígenas tienen la función de administrar, controlar vigilar y organizar su vida social y política al interior de los territorios indígenas y de rechazar las políticas impuestas venidas de afuera al interior de sus territorios y espacios de vida en el marco del ejercicio a la libre determinación de los pueblos indígenas, para orientar sus prácticas económicas, culturales, políticas en todos los aspectos.

En relación con el uso y aprovechamiento de los espacios de vida y el territorio en general, las comunidades indígenas, tienen la facultad de usar el suelo de manera discrecional, conforme a sus usos y costumbres, con el fin de proveer las necesidades básicas de supervivencia como personas y como grupo anualmente tiene la responsabilidad de proteger, conservar y salvaguardar estos espacios como medio de pervivencia.

Artículo 7°. De los espacios y formas de acción de la autoridad territorial económico ambiental. En el entendido de que la cosmovisión nos lleva a una cosmoacción reconocemos de manera general la existencia de espacios y formas que cada pueblo recrea de manera particular, estos espacios y formas están representados en:

1. El cuidado de la Madre Tierra.
2. La protección de los Territorios Ancestrales Indígenas, el saneamiento, ampliación y constitución de nuevos territorios.
3. siembra para la autonomía alimentaria, entendido como suficiencia, consumo sano y nutrición.

4. La organización familiar y comunitaria y sus prácticas tradicionales y ancestrales como la minga, el trabajo comunitario, la ayuda mutua, lo asociativo y las diversas formas que crea y recrean los principios como pueblos indígenas.
5. El Intercambio de productos en las dinámicas del trueque, mercadeo, procesamiento y comercialización.
6. La armonización espiritual y material de todos los procesos productivos con base en el respeto de la Madre Tierra.

Artículo 8°. *Autoridades Territoriales Económico Ambientales.* Ratificamos y reafirmamos a las autoridades tradicionales y sus estructuras político organizativas como autoridades territoriales económico ambientales en ejercicio y de control territorial, legítimas y legales de los pueblos indígenas en sus territorios.

Artículo 9°. *Funcionamiento de la Autoridad Territorial Económico Ambiental.* El Gobierno Nacional y sus entidades territoriales en coordinación con los pueblos indígenas fijará la financiación de los gastos del funcionamiento e inversión del sistema de autoridad territorial económico ambiental a nivel local, regional y nacional para efectos de cumplir con los objetivos y metas fijados en el presente instrumento normativo.

Parágrafo. Los recursos y proyectos serán ejecutados, regulados, controlados y vigilados por la Autoridad territorial económico ambiental de los pueblos indígenas.

TÍTULO II  
COMPONENTES  
CAPÍTULO I

**Componente Territorial**

Artículo 10. *Tierra y Territorio.* El territorio ancestral y el ámbito territorial de los pueblos y comunidades indígenas, son imprescriptibles, inalienables e inembargables ya que son un sistema de vida propio, donde se debe respetar, proteger y cuidar los espacios de vida, los sitios sagrados, con espacios destinados para la producción e intercambio de alimentos, donde haya producción, transformación y comercialización para el auto sostenimiento familiar y comunitario, donde se establezcan condiciones de vida digna acorde a la cultura de cada pueblo y complementarios a la responsabilidad del Estado.

El espacio de vida familiar y comunitaria deberá ser cuantificado y cualificado acorde a las condiciones territoriales del resguardo, también debe ser respetado en función de la convivencia armónica y equitativa entre comuneros y otros pueblos.

En función del cuidado de la madre tierra, la autonomía territorial y el gobierno propio, se excluirán de la distribución territorial, la extracción minero energética, el usufructo económico, los sitios sagrados y espacios de vida alrededor del agua, páramos, bosques, humedales, nevados, lagunas y picos.

Artículo 11. *Prelación al derecho de protección, posesión, formalización y/o legalización de territorios ancestrales y/o tradicionales de comunidades indígenas.* Los territorios ancestrales y lo que forma parte integral del ámbito territorial de los pueblos indígenas tendrán prelación en los procedimientos contenidos en la normatividad vigente, sobre el derecho a la protección, la posesión, la formalización y/o legalización de territorios ancestrales y/o tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 12. *Territorios Ancestrales Inadjudicables.* Por ningún motivo el Estado podrá adjudicar a terceros y/o particulares, ni otorgarles derechos de uso sobre tierras que formen parte de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, ni otorgarles la categoría de Baldíos. Para todos los efectos los territorios ancestrales gozaran de especial protección en los términos de la ley de origen, el derecho mayor, derecho propio, la Ley 21 de 1991, los artículos 63, 246 de la Constitución Política, la Jurisprudencia de las cortes, Decreto número 2333 de 2014 y las demás normas aplicables como medidas que garantice la protección de los derechos preexistentes de los pueblos indígenas sobre su ámbito territorial.

Artículo 13. *Priorización en distribución de tierras.* En los procesos de recuperación y ampliación del territorio se priorizará la distribución en las familias con ninguna y/o poca cantidad de tierra, con el fin de mejorar las condiciones de vida digna y de buen vivir de las comunidades indígenas, acordes con la cultura, los usos y costumbres de cada pueblo.

Las autoridades indígenas conforme a sus usos, costumbres y procedimientos propios establecerán criterios de uso y distribución de la tierra, que permitan potencializar una producción permanente y sostenible para contribuir con el buen vivir de las familias indígenas.

Artículo 14. *Ocupación de agentes externos en los territorios indígenas.* Los pueblos indígenas ratificamos el rechazo a la ocupación militar, por atentar contra nuestra presencia armónica en los territorios indígenas; en ese sentido no se permitirá la presencia y ocupación que realizan agentes extraños, grupos armados en la casa de nuestros espíritus, así como en medio de la población civil, la comunidad, en casas, escuelas y en otros espacios comunitarios y en general en los territorios ancestrales indígenas.

CAPÍTULO II

**Componente sistema económico propio**

Artículo 15. *Administración del sistema económico propio.* La orientación política y administración general de la economía en los territorios indígenas estará a cargo de las autoridades tradicionales indígenas propias. Estas intervendrán, por mandato de la ley de origen y lo acordado en el presente instrumento, en el uso armónico de los Espacios de Vida, en la producción, transformación, distribución, y consumo de los bienes, y en los

servicios públicos y comunitarios, para racionalizar la economía con el fin de garantizar el buen vivir de la comunidad, la distribución equitativa de las oportunidades, la generación de excedentes y la preservación de la madre tierra en un ambiente sano, promoviendo la productividad y competitividad armónica del territorio.

Artículo 16. *De lo productivo.* El sistema productivo tradicional, fundamenta la conservación, protección y fortalecimiento de los espacios de vida, técnicas propias y conocimientos ancestrales que garantizan la Autonomía Alimentaria y la generación de excedentes para el trueque, comercio justo entre los pueblos. Las particularidades del sistema productivo tradicional se enmarcan en formas culturales propias con un relacionamiento armónico y que determinan nuestro accionar en un principio autónomo como lo es; el cuidado y respeto por la madre tierra, que reafirma el entendimiento y comprensión del funcionamiento de los espacios de vida.

Artículo 17. *Sistema económico Propio.* Los predios o tierras adjudicadas por la Agencia Nacional de Tierras a Los pueblos indígenas a través de los procedimientos especiales y en general los territorios ancestrales y lo tradicionales, serán destinados a las diferentes formas de producción, transformación y comercialización de conformidad con el sistema económico propio de cada pueblo, ajustado a sus usos costumbres, y los planes de vida. La administración, protección y preservación de los territorios y su ámbito territorial, se hará conforme a la ley de origen, el derecho mayor, el derecho propio.

Artículo 18. *Buen vivir y protección de los territorios ancestrales.* La protección de los territorios ancestrales y el ámbito territorial de las comunidades indígenas estará ligada a las prácticas ancestrales, el cuidado de los espacios de vida y sitios sagrados entre otros, así como al desarrollo de las actividades productivas que fortalezcan los planes de vida orientado al buen vivir de sus comunidades, mediante el uso y manejo armónico de la madre tierra a través de sus autoridades tradicionales.

Artículo 19. *Transformación de los frutos de la Madre Tierra.* La transformación de los frutos de la madre tierra se realizan fundamentados en el uso respetuoso y armónico de los espacios de vida, obteniendo productos sanos, garantizando y sustentando una economía propia para el beneficio de las familias de la comunidad, mediante el valor agregado. Para el montaje de nuevos procesos de transformación y funcionamiento de los existentes se basa en análisis culturales, espirituales y económicos.

Artículo 20. *Comercialización de productos.* La comercialización está orientada por el mandato de distribuir los productos propios dentro del ámbito territorial desde los espacios de armonización, intercambio de productos, trueque, mercados justos y solidarios entre; plantas de transformación de productos y productores, distribuidoras, comercializadoras, productores y consumidores, productor y consumidor y alianzas comerciales con otros sectores sociales.

Artículo 21. *Uso ancestral de la coca: los pueblos indígenas del Cauca.* Defendemos el uso tradicional de la coca como patrimonio cultural indígena, por tanto las leyes que prohíben o penalizan su siembra o su consumo no son aplicables en el ámbito territorial de los pueblos, para nosotros no existen plantas ilícitas, sino usos indebidos de ellas.

Los pueblos indígenas promoverán las iniciativas y procesos de la transformación de la hoja de coca y la marihuana como alternativa económica, práctica intercultural, usos alimenticios, terapéuticos y cosméticos.

Rechazamos el uso de la coca para el servicio del narcotráfico, pero mantenemos nuestra posición de buscar una solución autónoma para la sustitución de los cultivos.

Artículo 22. *Exención de impuestos.* Los cabildos, resguardos, asociaciones, autoridades tradicionales y demás organizaciones propias locales, zonales, regionales, o nacionales, están exentas del pago de toda clase de impuestos, tasas, contribuciones nacionales, departamentales y municipales, contraprestaciones o contribuciones de todos los dineros que reciben los Resguardos por concepto del Sistema General de Participación y recursos propios, así como también por el uso del espectro electromagnético y demás bienes del sobresuelo y el subsuelo en los territorios indígenas.

Artículo 23. *Del transporte en la economía propia.* Para nuestro sistema económico es pertinente tener presente nuestras estrategias propias de organización del Transporte como propuesta alternativa para la comunidad y carga.

Artículo 24. *Fondo de ahorro y crédito propio.* Todo lo relacionado con las inversiones y recursos propios se hará a través del Fondo de Ahorro y Crédito para comunidades indígenas, reglamentados según usos y costumbres de cada pueblo.

Artículo 25. *Energías alternativas.* En los territorios ancestrales se desarrollaran planes, programas y proyectos mediante energías alternativas acordes con el uso respetuoso de nuestros espacios de vida y la mitigación al cambio climático.

Artículo 26. *Reconocimiento y fortalecimiento del sistema económico propio.* Los pueblos indígenas mandatamos una Economía propia comunitaria que permita la consolidación de los territorios autónomos, por lo cual el CRIC como autoridad tradicional está plenamente facultado para:

1. Reconocer y fortalecer las diferentes iniciativas económicas de los pueblos indígenas, agrupados en el CRIC, con independencia de su dinámica y tipo de organización (producción, transformación, comercialización y servicios) como partícipes y gestoras del fortalecimiento de sus Planes de Vida.
2. Reglamentar la creación de las iniciativas económicas de los pueblos indígenas, agrupados en el CRIC, con independencia de su dinámica y tipo de organización, (dentro de la dinámica económica propia de los territorios indígenas).

3. Regular los procesos y procedimientos de toda clase de iniciativas económicas de los pueblos indígenas agrupados en el CRIC, en lo relacionado con la producción, transformación, comercialización y servicios entre otros que puedan generar factores de riesgo en sus procesos gestión de calidad para el consumo.
4. Consolidar los diferentes programas para atender las líneas productivas en los territorios y sus derivados que permitan posicionar los productos en el mercado interno y externo.
5. Ordenar, reglamentar y regular los procesos para el control bioambiental desde las autoridades tradicionales territoriales quienes expedirán el certificado de calidad bioambiental, en relación con las iniciativas económicas y productivas.
6. Suscribir convenios entre cabildos y otras entidades públicas y privadas del orden local, zonal, regional, nacional, con el fin de comercializar los productos y diversificar la alimentación de las diferentes zonas.
7. Reglamentar la inversión y la cooperación internacional dentro de los territorios, de manera que respondan con los principios de la organización, el fortalecimiento de los planes de vida y bajo los procedimientos de la administración propia.
8. Apoyo técnico, administrativo y financiero a procesos productivos de los pueblos indígenas que estimulen el fortalecimiento de la producción en la comunidad, de acuerdo a sus usos y costumbres.

Artículo 27. *Semillas propias*. Las autoridades tradicionales indígenas adoptarán las medidas pertinentes y las respectivas estrategias de conservación de las semillas propias con el fin de que al interior de los territorios indígenas no se ingresen, transiten, comercialicen, produzcan, distribuyan semillas transgénicas.

Parágrafo 1°. Las autoridades indígenas generarán bancos de semillas, plantas y otras especies nativas para la implementación de planes, programas, proyectos y la conservación, protección y recuperación de los espacios de vida, de acuerdo con el saber y la práctica ancestral de cada pueblo.

Parágrafo 1°. Las autoridades indígenas generarán bancos de semillas, plantas y otras especies nativas para la implementación de planes, programas, proyectos y la conservación, protección y recuperación de los espacios de vida, de acuerdo con el saber y la práctica ancestral de cada pueblo.

Parágrafo 2°. Se declaran los territorios indígenas libres de semillas transgénicas y rechazamos la implementación de programas y proyectos gubernamentales o privados de fomento agrícola o de seguridad alimentaria, que contengan semillas y alimentos transgénicos o paquetes tecnológicos que atenten contra nuestras semillas tradicionales, saberes ancestrales y el territorio.

Artículo 28. *De la marca regional*. Las iniciativas económicas, llevarán la marca regional establecida por el CRIC, para la comercialización de los productos dentro de su ámbito territorial.

Artículo 29. *Políticas comerciales internacionales y tratados de libre comercio*. Los pueblos indígenas rechazamos los Tratados de libre comercio y/o acuerdos comerciales inconsultos en nuestros territorios y mostraremos nuestra oposición en aquellas normas referidas a las patentes, fitosanitarias y comerciales que van en detrimento de los pequeños productores y agricultores de las zonas rurales, oponiéndose a todo aquel que pretenda sin contar con el consentimiento previo de sus legítimos dueños y los espíritus protectores disponer o patentar la vida de los habitantes de los sitios sagrados, los animales, las plantas, las aves, las aguas y los minerales.

### CAPÍTULO III

#### Componente de los espacios de vida

Artículo 30. *Administración y control de los espacios de vida*. Los pueblos y comunidades indígenas a través de sus estructuras de gobierno propio administran y controlan sus territorios y espacios de vida dentro de su ámbito territorial con el fin de salvaguardar la biodiversidad, la cultura y la vida de la humanidad teniendo en cuenta su cosmovisión, espiritualidad, usos y costumbres, principios rectores legítimos de conservación natural, conforme a la ley de origen, el derecho mayor y el derecho propio, en el marco del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, en concordancia con el artículo 7º, 246 y 330 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991 y los tratados internacionales suscritos por Colombia.

Parágrafo. El Estado garantizará los recursos financieros, técnicos y jurídicos para el cuidado de los sitios sagrados y espacios de vida, la biodiversidad y los ecosistemas estratégicos.

Artículo 31. *Procesos invasivos, de exploración, explotación en los territorios indígenas*. Las autoridades tradicionales indígenas no permitirán en territorios indígenas y en el ámbito territorial adelantar procesos de exploración y explotación minero energética de multinacionales al interior de los territorios indígenas, bajo ninguna modalidad.

Del mismo modo no se podrán adelantar procesos de erradicación forzosa, ni aspersión por vía aérea, ya que esas prácticas conllevan el hambre para las comunidades, la pérdida de la salud, el desplazamiento forzado y la victimización de la Madre Tierra, además Son prácticas invasivas, que rompen con el principio de autonomía e integridad de los espacios de vida de nuestros territorios.

Parágrafo 1°. Bajo ningún motivo se permitirá la presencia de Empresas Multinacionales, transnacionales, Nacionales y/o particulares de extracción minero energéticas, de recursos naturales renovables y no renovables de los territorios indígenas.

Parágrafo 2°. Conforme a los usos y costumbres de cada pueblo indígena, las autoridades tradicionales podrán reglamentar los procesos mediante los cuales transitoria y esporádicamente se desarrolle minería ancestral, no obstante en todo caso, dichos procesos se deben desarrollar de manera sustentable, armónica y respetuosa del medio ambiente, acorde con el equilibrio natural y fuera de sitios de interés cultural, sitios sagrados y espacios de vida.

Artículo 32. *Prevalencia de derechos de los pueblos indígenas.* En los territorios indígenas prevalece el derecho ancestral, la ley de origen, el derecho propio de los pueblos por encima de la normatividad ambiental o de cualquier otra materia existente, por lo tanto los pueblos indígenas no aceptamos la imposición de leyes, decretos, resoluciones y normas definidas de los gobiernos.

Asumimos nuestro derecho ancestral irrenunciable a proteger y salvaguardar nuestros territorios, tierras y elementos de la naturaleza los cuales no podrán ser intervenidos ni mercantilizados bajo la figura de ecosistemas estratégicos, ni justificar su intervención como zonas de biodiversidad, los lugares considerados sagrados como páramos, lagunas, minas, selva, nacimientos de agua, plantas sagradas, animales, aire, oxígeno, cerros, picos, nevados y volcanes.

Parágrafo 1°. Las áreas en superposición de Parques Nacionales Naturales con los territorios ancestrales indígenas en Colombia deben de ser administrados, controlados, regulados y vigilados por la Autoridad territorial Económica Ambiental de los pueblos indígenas.

Parágrafo 2°. Las autoridades indígenas, en el marco de la autonomía definirán los lineamientos para el aprovechamiento del recurso hídrico en nuestros territorios, bajo el respeto y uso armónico de los mismos, en ningún caso aplican los contratos y permisos de concesión de aguas.

Artículo 33. *Derechos de la madre tierra y de los espacios de vida en el territorio.* Conforme a nuestra cosmovisión y planes de vida, el agua, el aire, el bosque, los páramos, las lagunas, los humedales, los ojos de agua, los cerros, ríos quebradas, las peñas, el subsuelo, el suelo, el espacio cósmico son sitios sagrados y sujetos de derechos naturales autónomos superiores al individuo, de igual manera como parte integral del territorio constituyen un derecho fundamental para los pueblos indígenas, pues hacen parte de nuestra cosmovisión.

Artículo 34. *Sobre posición en los territorios.* Cuando algún sitio sagrado o espacio de vida se encuentre en el territorio ancestral o dentro del ámbito territorial de dos comunidades y/o pueblos indígenas, las autoridades de estos territorios deberán coordinar los procedimientos y la forma como administrarán conjuntamente dichos sitios sagrados con el fin de garantizar su protección.

#### CAPÍTULO IV

##### Disposiciones finales

Artículo 35. *Procesos y procedimientos.* Los pueblos indígenas conforme a las dinámicas internas de cada autoridad indígena y de los pueblos indígenas reglamentarán y establecerán todos los procedimientos que se sean necesarios para garantizar la prevalencia del interés de las comunidades indígenas sobre nuestros territorios ancestrales, igualmente deberán señalar las disposiciones y regulaciones que permitan la implementación y el desarrollo de este mandato.

Artículo 36. *Del marco de aplicabilidad del presente mandato.* La presente norma aplica sobre el territorio ancestral indígena, el ámbito territorial, el marco jurisdiccional de los pueblos indígenas adscritos al CRIC, derogando en efecto cualquier norma o resolución que le sea contraria, sea del propio marco jurídico o del externo, entiéndase estatal, que tenga efectos contrarios o regulatorios sobre las normas y orientaciones propias, o que la afecte por disposiciones que contraríen nuestros usos y costumbres.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Popayán, a 30 de junio.

El Consejero Mayor – Representante Legal,

*Neis Oliverio Lame Camayo.*

Los Consejeros Mayores,

*Roberto Díaz Samboni, Harold Ediliano Ortega, Yordy Yunda Pajoy, Aida Yolima Guegía P., Adelmo Isoto Velasco, Fernando Caso Chate, Enrique Perdomo, Plácido Moya Obispo.*

Imprenta Nacional de Colombia. Recibo Banco Davivienda 1633526. 12-VII-2018. Valor \$678.900.

La transcripción del Mandato 01-0718 del CRIC es relevante, toda vez que permite definir tres aspectos necesarios y esenciales para la discusión acerca de la constitucionalidad del Decreto-Ley 1094 de 2024, relacionados con: (i) el alcance de la competencia para crear entidades territoriales indígenas a través de Decreto-Ley; (ii) el contenido necesario que deben tener las disposiciones normativas que regulen las entidades territoriales; (iii) la regulación efectivamente contenida en el Decreto-Ley 1094 de 2024.

Lo cierto, sin embargo, es que tras la confrontación y comparación de ambos textos, se observa que lo único que el Decreto Ley 1094 de 2024 retoma del Mandato antes transcrito corresponde a los principios y definiciones de autonomía alimentaria, territorio, armonía y equilibrio, integralidad, mas deja de lado los demás conceptos contenidos en los artículos 2 y 3 del precitado Mandato. Por fuera de esos puntos de clara coincidencia y correspondencia, el resto del Decreto aquí demandado desarrolla aspectos que si bien

se remiten al Mandato ATEA o a las autoridades indígenas del Cauca, ni coinciden ni corresponden con los verbos rectores y variedad de funciones, componentes y temáticas abordadas por el Mandato No. 01-0718. Solo algunas similitudes pueden vislumbrarse entre el contenido del artículo 4 y del párrafo del artículo 5 del Decreto 1094 de 2024, con el espíritu del Mandato en comento, pero en su amplia mayoría se trata de textos con un contenido y alcance diferentes.

Ahora bien, desde ya puede afirmarse, como introducción a la discusión general de este Decreto-Ley, que la norma demandada **(i)** reconoce -¿acoge?- el Mandato No. 01-0718; **(ii)** lo amplía a áreas geográficas no constituidas como resguardos o territorios colectivos, frente a los cuales el CRIC no tiene jurisdicción; **(iii)** reenvía a la reglamentación aspectos que se encuentran sometidos a reserva de ley, puesto que tocan asuntos que implican el relacionamiento entre entidades territoriales.

## **VI.- CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Partiendo del contexto y presupuestos indicados en el acápite anterior y acatando los requisitos jurisprudenciales de claridad, pertinencia, certeza, especificidad y suficiencia, se exponen a continuación los siete (7) cargos de inconstitucionalidad planteados mediante esta demanda:

### **6.1.- CARGO PRIMERO: EL DECRETO LEY 1094 DE 2024 EXCEDE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA EXCEPCIONAL QUE CONFIERE EL ARTÍCULO 56 TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

#### **6.1.1.- Parámetro de constitucionalidad: la competencia legislativa extraordinaria del artículo 56 transitorio debe referirse al régimen de los territorios indígenas como entidades territoriales, para cubrir transitoriamente la ausencia de desarrollo legislativo en la LOOT sobre las entidades territoriales indígenas**

El artículo 56 transitorio de la Constitución Política dispone expresamente que *“Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”*. Se precisa que la ley a la que se refiere el artículo 329 constitucional es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT para la conformación de las entidades territoriales indígenas.

La Corte Constitucional se ha ocupado de definir el alcance y contenido de la habilitación contenida en el artículo 56 transitorio constitucional, para establecer que se trata de una competencia *amplia, cualificada, condicionada, intemporal* y que se puede desarrollar a través de distintos preceptos normativos. En efecto, en sentencia C-617 de 2015 dicha Corporación señaló:

*“5.3. El artículo 56 transitorio de la Constitución establece la posibilidad de que el Gobierno Nacional adopte las **normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales hasta tanto se expida la ley a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución**. La **competencia excepcional** allí establecida tiene varias características cuya enunciación es relevante para definir la prosperidad del cargo.*

*(...)*

*5.3.1. Es una competencia amplia que confiere una atribución para adoptar normas relativas (i) al funcionamiento de los territorios indígenas, incluyendo las de naturaleza fiscal y (ii) a su coordinación con las demás entidades*

territoriales. Comprende diferentes dimensiones o facetas del régimen territorial indígena.

5.3.2. Es una competencia cualificada dado que las normas que se expiden en ejercicio de lo allí dispuesto tienen naturaleza legislativa y, por regla general, solo perderán su vigencia, cuando sea expedida la ley a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución. Algunas de las materias a las que alude el artículo 56 de la Carta deberán ser expedidas por el Congreso siguiendo el trámite propio de la regulación orgánica al paso que otras podrían ser reguladas en leyes ordinarias.

5.3.3. Es una competencia condicionada dado que su ejercicio depende de la inacción legislativa del Congreso de la República. A diferencia de otras de las disposiciones transitorias, en el caso del artículo 56 no se encuentra previsto ni un término para la adopción de la ley por parte del Congreso, ni un plazo para el ejercicio de la facultad por parte del Gobierno. Únicamente cuando el Congreso de la República expida la ley a la que se refiere el artículo 329, se extinguirá o agotará la atribución.

Si el Gobierno Nacional, invocando la facultad conferida en el artículo 56 transitorio, expide una regulación sobre las materias allí referidas, a pesar de haber sido ya promulgada la ley a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución, se producirá una infracción simultánea de tales artículos así como del artículo 150 de la Constitución al que se adscribe la cláusula general de competencia legislativa. En efecto, resultando una atribución excepcional propia del derecho transitorio de la Constitución no resulta posible, sin violar las competencias generales (art. 150 inc. 1) y específicas (art. 329) del Congreso, su ejercicio cuando ya este ha actuado y se ha producido entonces el fenecimiento de la competencia.

Cuando el legislador se ha ocupado solo de algunas de las materias a las que se refiere el artículo 56 transitorio, el Gobierno conserva su competencia para expedir la regulación respectiva. En ese sentido podrían coexistir normas aprobadas por el Congreso y normas adoptadas por el Gobierno.

5.3.4. Es una competencia que no se encuentra limitada temporalmente. A ella no le resulta aplicable el artículo 9º transitorio conforme al cual las facultades extraordinarias para cuyo ejercicio no se hubiere establecido plazo especial, expirarían quince días después de que la Comisión Especial creada por el artículo 6º transitorio cese definitivamente en sus funciones. La inaplicabilidad de tal regla obedece a que la competencia del artículo 56 no se encuentra sometida a un plazo sino, como se ha dejado dicho, a una condición.

Esta característica permite su diferenciación de las competencias atribuidas al Consejo de Estado y al Presidente de la República en los artículos 14 y 21 transitorios respectivamente. En efecto, en el caso de estas disposiciones se establece un límite temporal de tres (3) meses para el ejercicio de la atribución, no impuesto en el caso del artículo 56 transitorio.

El ejercicio de la competencia gubernamental no impide que ella se ejerza por más de una vez si aún no se ha cumplido la condición de su extinción. Esta conclusión se apoya en el hecho de que el Constituyente estableció esa restricción únicamente para las habilitaciones del Gobierno previstas en los

artículos 41 y 43 transitorios, al prescribir que serían ejercidas “por una sola vez”.

5.3.5. *Es una competencia cuyo ejercicio puede concretarse en diferentes instrumentos normativos. En efecto, debido a la amplitud temática de la atribución prevista en el artículo 56 transitorio es posible que el Gobierno Nacional las regule en decretos diferentes según la materia de que se trate.*

5.3.6. **Considerando que su fundamento es una disposición transitoria que constituye, por regla general, una variación del régimen ordinario, esta competencia debe considerarse excepcional y como consecuencia de ello no puede interpretarse de forma extensiva**. *De tal característica se desprende que las vicisitudes a las que puede enfrentarse la ley que llegare a ser expedida para regular la materia a la que se refieren los artículos 329 y 56 transitorio de la Carta, no reactivan la competencia del Gobierno Nacional. En efecto, dado que el artículo 56 transitorio establece que la facultad normativa se extiende hasta tanto “se expide la ley a la que se refiere el artículo”, ocurrida esa circunstancia la atribución se extingue definitivamente. (...)*” (negritas y subrayas fuera del texto).

Así las cosas, la habilitación legislativa *sui generis* que contiene el artículo 56 transitorio de la Constitución de 1991 se circunscribe a la fijación, bien sea de un régimen general o bien de regímenes particulares, relativos siempre al territorio indígena como entidad territorial reconocida por el artículo 286 constitucional. En ese orden de ideas, lo que se puede desarrollar debe corresponder al régimen transitorio de uno, de algunos o de todos los territorios indígenas, mientras se adopta directamente por el legislador ordinario, en primer lugar, a través de la LOOT y, en segundo lugar, con participación complementaria de leyes ordinarias, el régimen de las entidades territoriales indígenas – ETI ordenado por el artículo 329 de la Constitución de 1991.

Regular lo relativo al territorio indígena, entendido como una entidad territorial, implica una diversidad de temas ciertamente, pero todos siempre enfocados a fijar las bases para los ámbitos de la autonomía territorial mencionados en el artículo 287 constitucional: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Como lo recuerda la sentencia C-047 de 2022, a la fecha se tiene conocimiento de dos decretos con fuerza de ley expedidos con base en el artículo 56 transitorio constitucional, a saber el Decreto 1953 de 2014 y el Decreto 632 de 2018, los cuales permiten comprender qué es lo que ciertamente corresponde al ámbito competencial del mandato constitucional transitorio. Al respecto, la precitada sentencia señaló:

*“El artículo 2.14.7.1.2. del Decreto 1071 de 2015, que compiló entre otros el Decreto 2164 de 1995, definió los territorios indígenas como “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”.*

133. *El Decreto 1953 de 2014 creó un régimen especial de administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, que opera mientras el Congreso expide la ley que crea las entidades territoriales indígenas (ETI) en desarrollo de lo previsto en el artículo 329 de la Constitución. De esta manera, el Gobierno determinó las funciones de los territorios indígenas y sus mecanismos de*

*financiación, control y vigilancia, que se orientan a la garantía de los derechos de estos pueblos y a la protección de su diversidad étnica y cultural.*

*134. Este decreto se divide en seis títulos que desarrollan diferentes materias relacionadas con el funcionamiento de tales territorios. De esa manera, define su alcance, objeto, ámbito de aplicación y los principios generales que rigen su funcionamiento; las competencias generales de los territorios indígenas y de sus autoridades; la administración del sistema educativo indígena; el sistema indígena de salud propio intercultural; el agua potable y el saneamiento básico, y los mecanismos para el fortalecimiento a la jurisdicción especial indígena.*

*135. De otro lado, en virtud de lo previsto en el artículo 56 transitorio de la Constitución, el Gobierno expidió el Decreto 632 de 2018, que facultó a las comunidades indígenas de la región amazónica para diseñar y poner en marcha políticas económicas y sociales, de conformidad con sus tradiciones. En las consideraciones de dicho decreto, se reconoció la necesidad de desarrollar un régimen específico para los departamentos de Vaupés, Guainía y Amazonas, debido a sus particularidades geográficas, su alta diversidad cultural y la importancia ambiental de sus territorios, con el fin de garantizar los derechos de las comunidades indígenas de la zona. Este decreto es de especial relevancia, pues, si bien dicha región ha sido gobernada por las comunidades indígenas de acuerdo con sus sistemas de salud, educación, manejo ambiental, entre otros, estas no habían sido reconocidas formalmente por el Estado”.*

Precisado lo anterior, resulta indispensable mencionar que para comprender y aplicar el parámetro de constitucionalidad aquí invocado, la sentencia C-617 de 2015 estableció que la competencia conferida por el artículo 56 transitorio constitucional es de interpretación y aplicación estricta y restrictiva, por lo que se reitera la regla jurisprudencial aplicable al presente caso, tal como se dispuso en aquella sentencia de constitucionalidad: **“Considerando que su fundamento es una disposición transitoria que constituye, por regla general, una variación del régimen ordinario, esta competencia debe considerarse excepcional y como consecuencia de ello no puede interpretarse de forma extensiva”.**

**6.1.2.- Concepto de la violación: el Decreto Ley 1094 de 2024 no modifica el régimen general de los territorios indígenas ni establece un régimen especial de territorio indígena para el Cauca, pues se focaliza en el reconocimiento y creación de una Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) dependiente del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), por lo cual excede la competencia extraordinaria dada por el artículo 56 transitorio constitucional**

Como se indicó preliminarmente en el tercer acápite de esta demanda, el Decreto Ley aquí demandado, si bien menciona en abstracto las normas constitucionales que se refieren a los territorios indígenas, no tiene en su objeto, ni en su alcance, normas sobre la conformación, organización, funcionamiento o financiamiento de uno o varios territorios indígenas en el Cauca.

A diferencia de lo que fue desarrollado en el Decreto 1953 de 2014 (régimen general transitorio para la organización y puesta en funcionamiento de los territorios indígenas) y en el Decreto 632 de 2018 (régimen especial para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés), el Decreto Ley 1094 de 2024 no tiene por objeto establecer normas generales ni especiales relativas al funcionamiento de uno o varios territorios indígenas en el Cauca, ni sobre la coordinación entre el o los territorios

indígenas y las demás entidades territoriales, ni las normas fiscales necesarias para la puesta en funcionamiento de algún territorio indígena en concreto dentro de la región del Cauca.

La certeza de la premisa legal o disposición normativa demandada recae en el presente caso sobre lo que no se desarrolla, no contiene y no es objeto del Decreto Ley 1094 de 2024. En ese sentido, este decreto con fuerza de ley no logra enmarcarse dentro del ámbito de competencia legislativa extraordinaria fijada en el artículo 56 transitorio de la Constitución.

Por el contrario, de la revisión integral del decreto ley demandado, se desprende que el objeto principal y razón de ser de este instrumento normativo es doble:

- (i) De una parte, pretende reconocer el Mandato de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, en relación con la necesidad de ejercer o contar con una Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), entendida originalmente como un instrumento de derecho propio de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman el CRIC. Así se entiende razonablemente lo expresado en el artículo 1 del Decreto Ley 1094 de 2024. En ese orden de ideas, el artículo 2 del decreto en mención recoge algunos de los principios originales del “Mandato ATEA” adoptado en el año 2018. Si bien sobre ese punto, el Decreto demandado deja por fuera un número importante de principios y definiciones del Mandato, incorpora algunos de ellos tal como fueron definidos por las autoridades indígenas. Es el caso de los principios o nociones de autonomía alimentaria, territorio, armonía y equilibrio, integralidad, recogidos en el precitado artículo.

Ese es, en suma, el contenido y alcance del capítulo I del Decreto Ley 1094 de 2024, lo cual, se insiste, no se refiere a las bases de la organización y funcionamiento de un territorio indígena específico como entidad territorial, que es lo reservado a la Ley orgánica de ordenamiento territorial y lo que se espera que transitoriamente pueda ser objeto de legislación extraordinaria del Presidente de la República. En otros términos, no se cumple con la razón de ser del artículo 56 tal como ha sido, además, explicado por la ya mencionada jurisprudencia constitucional.

- (ii) De otra parte, en el capítulo II se reconoce el ejercicio de una autoridad en materia territorial, económica y ambiental que dependería del CRIC y a la cual se le asignan unas competencias generales y específicas, con poca claridad y precisión; competencias que en todo caso no corresponden a funciones de un determinado territorio indígena en tanto que entidad territorial. Es el caso de lo previsto en los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Ley 1094 de 2024. Finalmente, de manera accesoria, en el capítulo III, conformado esencialmente por el artículo 7 (último artículo sustancial del decreto), en el cual no se establecen nuevas disposiciones fiscales, sino que se indican eventuales fuentes de financiación de para el ejercicio de la ATEA, sin disponer directamente la creación o apropiación de las mismas.

Del anterior análisis de lo que, en una sana hermenéutica, corresponde al conjunto normativo demandado, se desprende con precisión y certeza que en dicho acto con fuerza de ley no se hace ningún desarrollo normativo de los elementos básicos para la puesta en funcionamiento de algún territorio indígena, como tampoco se está modificando, ni tácita ni expresamente, el régimen transitorio de los territorios indígenas fijado con el Decreto Ley 1953 de 2014; en el cual, por cierto, se entiende al territorio

indígena como una *“organización político administrativa de carácter especial, que les permite el ejercicio de las competencias y funciones públicas establecidas en el presente decreto, a través de sus autoridades propias”* (art. 2).

Por consiguiente, la potestad legislativa extraordinaria que de manera sui generis confirió el artículo 56 constitucional transitorio y cuyo ejercicio ha condicionado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no puede usarse por fuera o más allá del ámbito de competencia delimitado en las premisas constitucionales; pues al hacerse de ese modo, se convierte en un **ejercicio abusivo de dicha potestad por el Gobierno Nacional**, como ocurrió con la normativa aquí demandada. El máximo guardián de la Constitución debe, entonces, restablecer el orden constitucional e impedir que el Ejecutivo se exceda en dicha competencia, desarrollando disposiciones que no guardan relación alguna con los asuntos propios del régimen general o especial de los territorios indígenas, cuyo único fin debe ser remediar transitoriamente el vacío de los mínimos esenciales originalmente reservados a la LOOT en esta materia.

Este exceso en el ejercicio abusivo del poder legislativo extraordinario por parte del Ejecutivo conduce inexorablemente a la inconstitucionalidad del Decreto-Ley 1094 de 2021, como quiera que no se ejercieron realmente las facultades del artículo 56 transitorio de la Constitución y se **terminó utilizando este como una mera fachada normativa para darle mera apariencia de constitucionalidad a la norma expedida**.

Por último, más allá de lo ya expuesto, se observa que, en realidad, lo primero que intenta hacer el Decreto-Ley demandado no requería hacerse, pues para ello ya existía el Mandato No. 01-0718 de las autoridades indígenas del CRIC, expresión del derecho propio de las comunidades indígenas, y si bien querían darle algún tipo de reconocimiento formal, como si lo necesitase en un marco constitucional y legal de autonomía y pluralismo jurídico, ello no podía hacerse mediante legislación extraordinaria que solo está llamada a suplir transitoriamente la ausencia de desarrollo de las entidades territoriales indígenas en la LOOT. Bastaba un reconocimiento simbólico, jurídicamente innecesario, mediante cualquier otro acto de la administración distinto a un decreto con fuerza de ley basado en el artículo 56 transitorio de la Constitución.

Del mismo modo, en relación con lo segundo que pretende hacer el decreto ley demandado, esto es, desarrollar un tipo de autoridad dependiente del CRIC, no podía ser objeto de intervención por parte del legislador estatal (en este caso el Gobierno Nacional), sino que se trata de un ámbito de producción normativa reservado a las mismas comunidades indígenas concernidas. Ello será, justamente, objeto del segundo cargo planteado a continuación, pero que permite corroborar la pertinencia, certeza, especificidad, claridad y suficiencia de este primer cargo, en virtud del cual debe declararse inexecutable la totalidad del Decreto Ley 1094 de 2024, en tanto que ejercicio abusivo del poder legislativo excepcional, de estricta y restrictiva interpretación y aplicación, conferido por el artículo 56 transitorio adoptado en 1991.

## **6.2.- CARGO SEGUNDO: VIOLACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS (ARTÍCULO 330 DE LA CONSTITUCIÓN)**

**6.2.1.- Parámetro de constitucionalidad: la autonomía de las comunidades indígenas para gobernarse por consejos conformados y reglamentados por ellas mismas según sus usos y costumbres, supone un límite material al ejercicio de la potestad legislativa estatal, conforme a lo previsto en el artículo 330 de la Constitución de 1991**

Como consecuencia del reconocimiento constitucional y convencional del pluralismo y de la diversidad, el artículo 330 constitucional reconoce la autodeterminación y autonomía organizacional interna de las comunidades indígenas respecto de la fijación de sus instancias de gobierno y autoridades, conforme a su propio derecho y tradición. En ese sentido, la premisa constitucional en comento dispone en su inciso primero que “(d)e conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades (...)”, para lo cual enlista a continuación las principales funciones que podrán desarrollar esas autoridades del territorio indígena.

Al respecto, la sentencia C-047 de 2022 ha explicado lo siguiente:

*“159. Esta autonomía territorial, que tiene relación directa con el derecho a la libre determinación de los pueblos, encuentra fundamento tanto en los artículos 7 y 330 de la Constitución, como en el Convenio 169 de la OIT, el PIDESC y el PIDCP. Además, está regulada en la Declaración de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, en su artículo 3, prevé que las comunidades pueden determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural.*

*160. La jurisprudencia constitucional ha entendido el principio de autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas como la garantía que tienen estas comunidades de señalar sus autoridades e instituciones, a fin de determinar sus procesos y preservar sus usos y costumbres, de conformidad con su propia cosmovisión, de tal manera que se salvaguarde su supervivencia.*

*161. Así, la autonomía de los pueblos indígenas debe ser reconocida y respetada por las autoridades estatales, como parte del pluralismo, adoptando las medidas necesarias para preservar las tradiciones, los valores y la identidad de dichas comunidades como sujetos de especial protección constitucional”.*

Más concretamente, en cuanto a la autodeterminación y autoorganización de sus autoridades, derivada del mandato específico del artículo 330 constitucional, la Corte señaló lo siguiente en la misma sentencia:

*“163. La jurisprudencia constitucional ha precisado que **la estructura de mando que rige a las comunidades indígenas se basa en normas propias acordes a sus tradiciones y jerarquías, ajustadas a sus usos, costumbres y cultura.** Por tanto, es claro que la autodeterminación es un principio elemental para la preservación de los grupos étnicos y, en consecuencia, el Estado está obligado a adoptar todas las medidas que se consideren necesarias y efectivas para que las comunidades indígenas asuman y mantengan sus instituciones y fortalezcan su identidad. **En esa medida, es esencial que estas comunidades adopten sus propias decisiones sin la interferencia de terceros,** lo que además se ajusta a la protección que se les ha reconocido a nivel internacional. Ejemplo de ello es el amparo que otorga el Convenio 196 de la OIT al autogobierno y a la autodeterminación de los pueblos, en concordancia con los artículos 3º, 4º y 5º de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[73].*

*164. Ahora bien, esta corporación ha sostenido que, **en respeto a los derechos de las comunidades indígenas, el Estado no puede imponerles una forma de organización ajena a sus costumbres, pues ello implicaría desconocer su estructura política y social”** (negritas fuera del texto).*

Por consiguiente, más allá del mandato constitucional y del marco legal general sobre las posibilidades de configuración orgánica y funcional de las autoridades al interior de las comunidades indígenas, al legislador – incluyendo el Ejecutivo en uso de facultades legislativas extraordinarias – le está vedado sobrepasar el límite material que constituye la organización administrativa autónoma efectivamente establecida por los pueblos indígenas. Tal es la premisa constitucional que se considera pertinente para el presente asunto, como se desarrolla a continuación.

**6.2.2- Concepto de la violación: el decreto ley demandado reconoce y crea una Autoridad Territorial Económica y Ambiental dependiente del Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, por lo que invade el ámbito de la autonomía organizacional indígena, con mayor razón si el Decreto Ley 1094 de 2024 no reconoce en realidad la mayoría del Mandato 01-0718 e impone aspectos no decididos por las autoridades de las comunidades indígenas del Cauca**

El artículo 1 del Decreto Ley 1094 de 2024 resalta que el objeto de esta medida legislativa extraordinaria es *“reconocer el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA como un instrumento de derecho propio de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC”*. Ello ya es, *per se*, contradictorio con la competencia de autoorganización administrativa de las comunidades indígenas derivada del artículo 330 constitucional y la jurisprudencia de constitucionalidad existente.

Lo que se observa de una parte es que, en realidad, este Decreto emplea ese reconocimiento como un pretexto para regular de manera heterónoma la organización interna del CRIC. Es decir, lo que debe ser establecido, de manera autónoma por las autoridades de los pueblos indígenas del Cauca, conforme lo prescribe el artículo 330 constitucional, se termina haciendo desde el Gobierno Nacional y por parte del Estado a través del instrumento normativo aquí demandado. Ello se corrobora y el cargo toma mayor certeza cuando se verifica que las proposiciones normativas del Decreto Ley no acogen en realidad el Mandato 01-0718, sino solo de forma tangencial.

En efecto, pese a indicar que reconoce el Mandato ATEA de las comunidades indígenas del Cauca, el Decreto Ley demandado solo acoge en su texto algunos de los contenidos de aquella normativa y, en gran medida, contiene disposiciones que no tiene el Mandato No. 01-0718. Por tal razón, puede afirmarse que lo presuntamente reconocido en el decreto ley aquí demandado no corresponde plenamente con el contenido y alcance del Mandato No 01-0718, expedido por las autoridades tradicionales del Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC y publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 2018. Para tales efectos, basta con la confrontación y comparación del contenido de los 36 artículos de dicho Mandato (publicado en el Diario Oficial No. 50.655) con lo efectivamente desarrollado en los 8 artículos del Decreto Ley 1094 de 2024.

De tal cotejo normativo se desprende que lo único que el Decreto Ley 1094 de 2024 retomó del Mandato antes transcrito corresponde a los principios y definiciones de autonomía alimentaria, territorio, armonía y equilibrio, integralidad; pero es evidente que deja de lado los demás conceptos contenidos en los artículos 2 y 3 del precitado Mandato. Y por fuera de esos puntos de clara coincidencia y correspondencia, el resto del Decreto aquí demandado desarrolla aspectos que si bien formalmente o en apariencia se remiten al Mandato ATEA o a las autoridades indígenas del Cauca, ni coinciden ni corresponden con los verbos rectores y variedad de funciones, componentes y temáticas abordadas por el Mandato No. 01-0718. De hecho, solo algunas similitudes

pueden apreciarse – con dificultad – entre el contenido del artículo 4 y del párrafo del artículo 5 del Decreto 1094 de 2024, con el espíritu del Mandato en comento.

Sin embargo, lo cierto es que, en su amplia mayoría, se trata de textos normativos con un contenido y alcance diferentes y que fija directamente el Gobierno Nacional. En otras palabras, **anunciando en apariencia la intención de reconocer el mandato que se dieron a sí mismas las comunidades indígenas del Cauca, el Estado termina imponiéndoles contenidos normativos distintos a los del mismo mandato. Es decir, se impuso la heteronomía normativa sobre la autonomía y el pluralismo de las comunidades indígenas; instrumentalizando dicha autonomía como un mero pretexto para expedir el decreto-ley aquí demandado.**

Y, más concretamente, se insiste por otra parte en que, a los centros de producción normativa estatal les está constitucionalmente prohibido, como límite material de competencia, interferir, alterar, modificar, reemplazar o usurpar la autonomía organizacional de las autoridades indígenas constituidas. Ello, sin embargo, es lo que ocurre en esta ocasión, puesto que **el Gobierno Nacional no está habilitado para desarrollar aspectos organizacionales, administrativos y funcionales que son propios de la estructura y funciones al interior del CRIT y demás entes e instancias de la administración y el gobierno de una comunidad indígena.** Ante la organización del CRIT como instancia de gobierno existente para los indígenas del Cauca y bajo las premisas del régimen constitucional vigente, más las del régimen general del Decreto Ley 1953 de 2014, no hay forma de justificar la intervención legislativa extraordinaria por parte del Estado.

De ninguna manera el Mandato autónomo podía ser modificado o trastocado por las autoridades estatales, como infortunadamente puede evidenciar la honorable Corte Constitucional con ocasión de la presente demanda. Es por ello que, bajo el presente cargo, la demanda debe igualmente prosperar y conducir a la declaratoria de inexequibilidad de la totalidad del Decreto Ley demandado.

### **6.3.- CARGO TERCERO: VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 56 TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN CONJUNTO CON LOS ARTÍCULOS 150, 288, 329 Y 330 POR FALTA DE COMPETENCIA AL REGULAR ASUNTOS NO CONTENIDOS EN LA HABILITACIÓN TRANSITORIA Y DESCONOCER, ADEMÁS, LA RESERVA DE LEY**

**6.3.1.- Parámetro de constitucionalidad: el artículo 56 transitorio de la Constitución Política debe interpretarse de manera restrictiva en relación con las materias sobre las que pueden versar los Decretos-Ley que se expidan con base en dicha norma**

La norma demandada no solo resulta inconstitucional por lo que no hizo el Gobierno Nacional, abusando de la facultad prevista en el artículo 56 transitorio; sino también tras el análisis de lo que efectivamente hizo mediante el Decreto-Ley 1094 de 2024, para cuyo contenido ni contaba con la competencia legislativa, ni podía violar la reserva de ley en los asuntos desarrollados; por lo que se trata de una norma llamada a ser completamente invalidada y expulsada del ordenamiento. Veamos:

Se explicó, en precedencia, que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, en particular lo señalado en la sentencia C-614 de 2015, el artículo 56 transitorio de la Constitución Política contiene “*una competencia amplia que confiere una atribución para adoptar normas relativas (i) al funcionamiento de los territorios indígenas, incluyendo las de naturaleza fiscal y (ii) a su coordinación con las demás entidades territoriales*”, pero

que *no puede interpretarse de forma extensiva*, toda vez que se trata de una excepción al régimen general que regula el régimen general de las entidades territoriales.

Es importante resaltar, que en el marco de esa interpretación restrictiva, el artículo 56 transitorio solo podría permitir que se regule “el funcionamiento de los territorios indígenas” y “su coordinación con las demás entidades territoriales”, pues con ello se agota la habilitación excepcional que permite dicho artículo para la regulación de las entidades territoriales indígenas por la vía de la expedición de Decretos Ley.

Así mismo, el contenido concreto de esa regulación se hace a través de lo establecido en los artículos 329 a 331, en cuyo contenido se encuentran los parámetros definidos por el Constituyente que deben ser objeto de regulación en el marco de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento del Territorio o del Decreto Ley en ausencia de la primera.

**Artículo 329.** La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

**Parágrafo.** En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

**Artículo 330.** De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren, y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

**Parágrafo.** La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

De conformidad con los artículos en cita, se puede concluir que el artículo 329 de la Constitución Política establece los siguientes requisitos:

- (i) La “conformación” de las entidades territoriales debe hacerse a través de una norma de rango legal, mientras que la delimitación puede hacerse por el Gobierno Nacional,
- (ii) En ambos casos con participación de las comunidades indígenas
- (iii) Debe existir **concepto previo** de la Comisión de Ordenamiento Territorial.
- (iv) Tiene reserva de norma de rango legal, no de ley, pues en este caso en ausencia de regulación específica de la LOOT, puede hacerse por vía de Decreto-Ley.
- (v) En el párrafo se establece que si el territorio de la entidad territorial indígena, comprende uno o más departamentos, se deberá integrar a los gobernadores en la coordinación de la administración de la entidad territorial que se cree.

El artículo 330 por su parte, define los territorios indígenas y las competencias que pueden cumplir entre las que se destacan algunas que les permiten decidir libremente sobre algunos asuntos y en otros, participar, velar o colaborar con el Gobierno Nacional en su cumplimiento.

Ahora bien, en materia de ordenamiento del territorio, el constituyente estableció unos asuntos que gozan de reserva de norma de rango legal, es decir, unos mínimos que deben encontrarse en la legislación que aborde la creación de entidades territoriales. En particular, el artículo 288 del texto superior establece:

**“Artículo 288.** *La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”* (énfasis añadido).

Lo anterior se acompasa plenamente con lo establecido en el numeral 4 del artículo 150, a cuyo tenor, le corresponde al legislador *“4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”*.

Por su parte, bueno es reiterarlo, el artículo 56 transitorio de la Constitución Política específicamente circunscribe la habilitación al Gobierno Nacional en casos de omisión en la expedición de la Ley a la que hace referencia el artículo 329. En este contexto de un marco preciso de las competencias derivadas y conforme a la jurisprudencia constitucional reseñada se explicarán los cargos de inconstitucionalidad.

### **6.3.2.- Concepto de la violación 1. El Gobierno Nacional no actuó en el marco de la habilitación excepcional contenida en el artículo 56 transitorio de la Constitución**

Es claro, entonces, que la facultad de expedir Decretos con fuerza de Ley contenida en el artículo 56 se limita a los asuntos relacionados con (i) el funcionamiento de los territorios indígenas y (ii) su coordinación con las demás entidades territoriales, ello quiere decir que las normas con rango de ley expedidas en el marco de esa autorización solo pueden referirse a esos temas y necesariamente deben contener asuntos relacionados con ellos, pues de lo contrario se debería acudir a otro tipo de normas de rango legal o a normas de carácter reglamentario.

Sin embargo, ocurre que en el caso del Decreto-Ley 1094 de 2024 el Gobierno Nacional no definió el funcionamiento de territorios o de entidades territoriales indígenas y

tampoco reguló los asuntos relacionados con la coordinación entre entidades territoriales.

En relación con el primer punto, el Decreto-Ley 1094 de 2024 no contiene una reglamentación de los *territorios indígenas*, de manera genérica o específica, sino que se limita, por una parte, a *“reconocer el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA como un instrumento de derecho propio de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC”*, y por la otra, afirma *“así como las competencias de sus autoridades y establecer los mecanismos de coordinación y operativización entre estas y las entidades públicas competentes, en armonía con la política indígena integral de la autoridad territorial económica y ambiental, así como de la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas”*.

Se trata, entonces de dos propósitos diferentes: **(i)** reconocer el Mandato 01-0718 y **(ii)** establecer las competencias de sus autoridades y establecer mecanismos de coordinación y operativización entre estas y las entidades públicas competentes.

En relación con el primer punto **(i)**, ya se estableció que es inconstitucional que, a través de un Decreto-Ley o de cualquier otra norma del derecho mayoritario, se pretendan cooptar los Mandatos emitidos por las autoridades indígenas. Ello es constitucionalmente problemático, por cuanto, por una parte, ello implicaría que de alguna manera ese reconocimiento se constituya en requisito de validez del Mandato y, por la otra, que se impongan cargas a las comunidades étnicas derivadas de dicho reconocimiento normativo y se rompa la autonomía que convencional y constitucionalmente se le reconoce a las autoridades indígenas de gestionar su territorio.

El segundo punto **(ii)** es igualmente problemático, por cuanto no se cumple ninguno de los requisitos definidos en el artículo 56 transitorio, ni tampoco se cumple el propósito definido en el artículo 1 de la norma demandada, más allá de contemplar algunas definiciones al respecto. En efecto, como se puede ver en el artículo 3 se define

**ARTÍCULO 5°. Competencia general.** Las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC son competentes para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, proteger, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico propio, el buen vivir, y en armonía con los artículos 3 y 4 del presente decreto.

Estas competencias se ejercerán de manera razonable y proporcionada garantizándose el cumplimiento de los mecanismos y procedimientos internos de participación comunitaria, conforme a la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, los planes de vida y de acuerdo con los usos y costumbres, y los sistemas de conocimiento de los pueblos o comunidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC.

**Parágrafo.** En armonía con la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, 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 del modelo económico ATEA, industrial, agroindustrial, de servicios y comercial, bajo una normativa especial para el 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 el Centro Financiero con identidad.

Aun cuando el párrafo puede tener algunas habilitaciones relacionadas con los mecanismos de apoyo a las ATEA, en todo caso, no se enmarcan dentro del concepto de *normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales*, lo cierto es que el inciso primero no parece tener un contenido relativo a esos asuntos, pues se limita a indicar lo que la Constitución Política establece en relación con la autonomía de las autoridades indígenas y la jurisdicción los territorios colectivos y/o en los resguardos. Los artículos 3 y 4 tampoco constituyen regulaciones del territorio que requieran la intervención del legislador extraordinario, toda vez que en el artículo 3 se limita a resaltar que las disposiciones se aplican a un determinado territorio -punto sobre el cual se volverá más adelante-.

El análisis integral del texto demuestra que no existe razón alguna para acudir a la habilitación excepcional del artículo 56 transitorio de la Constitución Política, por lo tanto el Gobierno no era competente para expedir una norma de este rango, como se pasará a explicar:

1. El Decreto-Ley no contiene la reglamentación relacionada con los territorios colectivos y/o resguardos.
2. En el Decreto-Ley no se está creando una entidad territorial indígena o al menos ese no parece ser el propósito de dicha norma de rango legal.
3. El Decreto-Ley 1094 de 2024 no contiene los elementos mínimos necesarios, de identificación de esas territorialidades así como su relación con las autoridades públicas que deban relacionarse con los territorios de los pueblos que hacen parte del CRIC.

El contenido del texto en este punto solo se encarga, de manera inconstitucional, de acoger y parafrasear el Mandato 01-0718 y de reiterar lo dicho por la Constitución en cuanto al contenido de la autonomía reconocida a las autoridades indígenas en sus territorios y los principios decantados por la jurisprudencia al respecto. Ni siquiera se define con un mínimo de claridad los territorios sobre los cuales se va a aplicar el Decreto. En consecuencia, el texto normativo demandado integralmente fue expedido por fuera de las competencias otorgadas en el artículo 56 transitorio constitucional y debe ser excluido del ordenamiento jurídico, para que, en caso de que se requiera, a través de normas legales, expedidas a través de los cauces ordinarios, o normas de inferior jerarquía según la distribución de competencias.

El segundo punto, que tampoco se cumple es el que le permite al Gobierno Nacional definir las relaciones de coordinación entre las distintas autoridades y las propias de los territorios colectivos o de los resguardos, pero, en ese caso, tampoco existe regulación concreta. Nótese, en este sentido, que el artículo 1 del Decreto-ley demandado establece como uno de sus propósitos el de *“establecer los mecanismos de coordinación y operativización entre estas y las entidades públicas competentes”*.

En el párrafo del artículo 4 se estableció: *“En cuanto a terceros, las autoridades tradicionales **se coordinarán con las autoridades públicas** competentes para el*

*ejercicio de sus competencias, conforme a los mecanismos que se establezcan para el efecto”.*

Por su parte, el artículo 6 establece:

**“ARTICULO 6°. Coordinación entre las Autoridades de los Pueblos Indígenas - CRIC y las entidades competentes.** La Autoridad Territorial Económico Ambiental - ATEA, de conformidad con los artículos 2, 4 y 5 de este decreto, **se coordinará con las entidades competentes.** Esto, en armonía con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas.

**“Parágrafo.** En el marco de la Comisión Mixta del Decreto 1811 de 2017, en un plazo de nueve (9) meses, se **concertará un protocolo de coordinación, concurrencia y subsidiariedad** entre las autoridades competentes en las materias respectivas y las autoridades de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, en armonía con el artículo 288 de la Constitución Política, y en desarrollo del diálogo intercultural y el respeto por los saberes propios y científicos” (énfasis añadido).

La simple lectura del texto da cuenta de que el Decreto Ley no estableció los mecanismos de coordinación entre el territorio étnico y las demás autoridades, solo reiteró que deben existir, sin regularlos, incluirlos, darles vida y/o establecer de manera mínima los parámetros que deben seguir las autoridades para coordinar las relaciones con las autoridades de los territorios de resguardo. Es más, existe una clara violación del principio de reserva de ley orgánica -o al menos de norma con rango de ley- con la habilitación inconstitucional para que se definan esos mecanismos a través de la concertación de un protocolo dentro de los 9 meses siguientes a la expedición del Decreto-Ley 1094 de 2024.

En consecuencia, el Gobierno Nacional no era competente para expedir, a través de la habilitación excepcional del artículo 56 transitorio constitucional, el Decreto-Ley 1094 de 204, toda vez que el contenido del Decreto no contiene los elementos definidos en dicho artículo relacionados con el funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

### **6.3.3.- Concepto de la violación 2. El artículo 56 no habilitó al Gobierno Nacional a modificar el Mandato 01-0718 emitido por el CRIC**

En segundo lugar, dentro del mismo parámetro de constitucionalidad, el Decreto Ley no solo acogió inconstitucionalmente el contenido de un Mandato emitido por el CRIC, sino que decidió ampliar su aplicación sin que ello se pueda enmarcar en los artículos previamente reseñados.

En efecto, mientras que el Mandato es claro en establecer un ámbito territorial absolutamente claro para su aplicación, sin justificación, ni competencia alguna, a través del Decreto Ley 1094 de 2024, el Gobierno Nacional decidió aplicarlo a áreas no definidas como territorios de resguardo ni como territorios colectivos, como se puede ver a continuación:

El artículo 4 del Mandato establece el alcance de las competencias que se pueden ejercer por parte de las autoridades tradicionales en los **territorios indígenas**:

## CAPÍTULO II

### Competencias y funciones de las autoridades indígenas

Artículo 4°. *Las autoridades tradicionales de los territorios indígenas.* Las autoridades tradicionales en los territorios indígenas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, conforme a lo establecido en la ley de origen, el derecho propio, sus usos y costumbres podrán:

1. Gobernarse por sus procedimientos propios.
2. Administrar los recursos y fijar los tributos para el cumplimiento de sus funciones.
3. Participar en las rentas nacionales.
4. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios, siempre que no sean contrarias a lo establecido en la ley de origen, derecho propio y usos y costumbres.
5. Diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio desde los planes de vida.
6. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
7. Percibir y distribuir sus recursos.
8. Velar por la preservación de los Espacios de Vida.
9. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
10. Ejercer control Territorial de acuerdo a sus usos y costumbres y en ese sentido tomar las medidas respectivas que deriven de dicho control.
11. Representar a los territorios ante el Gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren.
12. Las que les señalen la Constitución, la Ley, el Derecho Mayor, derecho propio y las que mandaten las comunidades indígenas.

Destaca dentro de esas competencias, las competencias de *velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo de **sus territorios*** (numeral 4), así mismo podrán *diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social **dentro de su territorio desde los planes de vida*** (numeral 5) y *promover las inversiones públicas **en sus territorios*** (numeral 6), también pueden ejercer control territorial de acuerdo a sus usos y costumbre (numeral 10).

El artículo 6, por su parte, establece expresamente que el ámbito de competencias definidos en el Mandato 01-0718 exclusivamente “**al interior de los territorios indígenas**”, así:

Artículo 6°. *Administración de la autoridad territorial.* Las autoridades tradicionales indígenas tienen la función de administrar, controlar vigilar y organizar su vida social y política al interior de los territorios indígenas y de rechazar las políticas impuestas venidas de afuera al interior de sus territorios y espacios de vida en el marco del ejercicio a la libre determinación de los pueblos indígenas, para orientar sus prácticas económicas, culturales, políticas en todos los aspectos.

En relación con el uso y aprovechamiento de los espacios de vida y el territorio en general, las comunidades indígenas, tienen la facultad de usar el suelo de manera discrecional, conforme a sus usos y costumbres, con el fin de proveer las necesidades básicas de supervivencia como personas y como grupo anualmente tiene la responsabilidad de proteger, conservar y salvaguardar estos espacios como medio de pervivencia.

En igual dirección, los artículos 30 y 32 del Mandato expresamente hacen referencia a la gestión del territorio y al ámbito territorial de aplicación del derecho ancestral:

## CAPÍTULO III

### Componente de los espacios de vida

Artículo 30. *Administración y control de los espacios de vida.* Los pueblos y comunidades indígenas a través de sus estructuras de gobierno propio administran y controlan sus territorios y espacios de vida dentro de su ámbito territorial con el fin de salvaguardar la biodiversidad, la cultura y la vida de la humanidad teniendo en cuenta su cosmovisión, espiritualidad, usos y costumbres, principios rectores legítimos de conservación natural, conforme a la ley de origen, el derecho mayor y el derecho propio, en el marco del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, en concordancia con el artículo 7º, 246 y 330 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991 y los tratados internacionales suscritos por Colombia.

Parágrafo. El Estado garantizará los recursos financieros, técnicos y jurídicos para el cuidado de los sitios sagrados y espacios de vida, la biodiversidad y los ecosistemas estratégicos.

El Mandato adopta muy claramente el enfoque ajustado a la Constitución Política de aplicación del derecho propio al interior de los territorios indígenas precisamente definidos y constituidos como territorios colectivos en cualquiera de sus modalidades. Asimismo lo establece el artículo 32, a cuyo tenor:

Artículo 32. *Prevalencia de derechos de los pueblos indígenas.* En los territorios indígenas prevalece el derecho ancestral, la ley de origen, el derecho propio de los pueblos por encima de la normatividad ambiental o de cualquier otra materia existente, por lo tanto los pueblos indígenas no aceptamos la imposición de leyes, decretos, resoluciones y normas definidas de los gobiernos.

Asumimos nuestro derecho ancestral irrenunciable a proteger y salvaguardar nuestros territorios, tierras y elementos de la naturaleza los cuales no podrán ser intervenidos ni mercantilizados bajo la figura de ecosistemas estratégicos, ni justificar su intervención como zonas de biodiversidad, los lugares considerados sagrados como páramos, lagunas, minas, selva, nacimientos de agua, plantas sagradas, animales, aire, oxígeno, cerros, picos, nevados y volcanes.

Parágrafo 1º. Las áreas en superposición de Parques Nacionales Naturales con los territorios ancestrales indígenas en Colombia deben de ser administrados, controlados, regulados y vigilados por la Autoridad territorial Económica Ambiental de los pueblos indígenas.

Parágrafo 2º. Las autoridades indígenas, en el marco de la autonomía definirán los lineamientos para el aprovechamiento del recurso hídrico en nuestros territorios, bajo el respeto y uso armónico de los mismos, en ningún caso aplican los contratos y permisos de concesión de aguas.

No se trata de afirmar que el Mandato 01-0718 sea de alguna manera el parámetro de constitucionalidad a aplicar en este caso, sino que el texto del Mandato demuestra el total desconocimiento de los precisos límites que impone el artículo 56 transitorio para el ejercicio de las competencias allí contenidas.

A pesar de lo anterior y sin justificación o competencia alguna, el Decreto Ley 1094 de 2024 pretende ampliar la aplicación del mandato a áreas que no están previamente constituidas como territorios colectivos o que no cumplen los requisitos de *territorios indígenas* y que claramente se extienden más allá de los territorios colectivos y las tierras de resguardo, con lo cual se extendería la aplicación de las normas propias de las comunidades indígenas, en este caso del CRIC, a territorios que no han sido declarados como colectivos, en cualquiera de sus modalidades. Eso es problemático desde el punto de vista constitucional, por dos razones: **(i)** se estaría vulnerando la autonomía de las comunidades étnicas, por extensión de su jurisdicción sin competencia e imponiendo una carga a dichas comunidades sin su consentimiento o con el lleno de los requisitos; **(ii)** se

estaría vulnerando el principio del Estado unitario por aplicación del derecho de las comunidades étnicas a territorios no constuidos.

En consecuencia, en el Decreto-Ley no existe una conexidad necesaria entre el área constituida como reserva o como territorio indígena y la aplicación de las competencias del CRIC en relación con el desarrollo económico y ambiental, pudiéndose entonces ejercer las competencias atribuidas a los pueblos que componen el CRIC más allá de sus territorios, para aplicarlos a zonas que hayan sido ocupadas y poseídas “ancestralmente”, sin que exista una definición de ese criterio de ancestralidad. Esta misma idea se encuentra en el artículo que amplía las competencias de la ATEA a los “territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas” de los pueblos que componen el CRIC.

#### **6.3.4.- Concepto de la violación 3. En la expedición del Decreto-Ley 1094 de 2024 no se respetó el principio de reserva de ley, en relación con aspectos esenciales de la regulación de la ATEA**

En el caso concreto del Decreto-Ley 1094 de 2024, la constitución de un territorio indígena requiere, como mínimo, la aplicación de los requisitos contenidos en el artículo 329 de la Constitución Política, pues la habilitación que hace el artículo 56 transitorio se encuentra íntimamente ligado y conectado a la creación de esas entidades con el mínimo de esos requisitos:

**Artículo 329.** La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

**Parágrafo.** En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

En consecuencia, de conformidad con el artículo en cita, el Decreto Ley 1094 de 2024 debía tener como mínimo:

- (i) La garantía de la participación de las comunidades indígenas en su conformación, en el caso concreto, de conformidad con la evolución jurisprudencial, se debe garantizar el consentimiento previo, libre e informado de todas las comunidades.
- (ii) Debe existir **concepto previo** de la Comisión de Ordenamiento Territorial.
- (iii) En el parágrafo se establece que si el territorio de la entidad territorial indígena, comprende uno o más departamentos, se deberá integrar a los gobernadores en la coordinación de la administración de la entidad territorial que se cree.

Ahora bien, al tratarse de un instrumento de ordenamiento territorial, la Constitución exige que se desarrollen los instrumentos de concertación, coordinación y concurrencia en relación con las entidades del derecho mayoritario. En el caso concreto del Decreto-Ley 1094 no se contemplaron esos instrumentos, pues las normas se circunscriben a

afirmar que *se deberá concertar* o que esos asuntos *se concertarán* y reenvía al reglamento para su establecimiento.

Sin embargo, en virtud del artículo 150 de la Constitución Política esos asuntos gozan de reserva de ley y son aquellos de los cuales se **debe** ocupar el Gobierno Nacional en el ejercicio de las competencias derivadas del artículo 56 transitorio, las cuales, bueno es reiterarlo, son de carácter excepcional y solo pueden ser utilizadas en el marco de la Constitución Política.

#### **6.4.- CARGO CUARTO: VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA LEGISLATIVA (CONVENIO 169 OIT Y PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VINCULANTE)**

**6.4.1.- Parámetro de constitucionalidad: toda medida legislativa heterónoma que pretenda fijar el Estado y que incumba o afecte directamente a comunidades indígenas debe ser previamente consultada a estas, conforme al Convenio 169 OIT y el precedente constitucional vinculante**

El literal a) del numeral 1º del artículo 6 del Convenio 169 OIT y de la Ley 21 de 1991, dispone que *“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*  
***a). Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”***  
(negrillas fuera del texto).

Por su parte, la ya mencionada sentencia C-047 de 2022, precisó que la consulta previa legislativa es un complemento indispensable de la protección convencional y constitucional de la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, así:

*“166. Para evitar situaciones como las descritas y preservar la cultura, las tradiciones y la cosmovisión, entre otros valores de los pueblos indígenas, **resulta fundamental garantizar la consulta con sus instituciones representativas, cuando se pretenda constituir una forma de organización externa dentro de los territorios que aquellas gobiernan, pues se trata de decisiones susceptibles de interferir en el desarrollo económico, social o cultural de dichos pueblos.***

*167. En consecuencia, con el objeto de garantizar la autonomía de los pueblos indígenas para decidir acerca de sus prioridades y, en esa medida, controlar su desarrollo económico, social y cultural (artículos 330 de la Constitución y 7 del Convenio 169 de la OIT), en concordancia con la finalidad esencial del Estado de **garantizar el derecho de las comunidades indígenas a la participación en las decisiones que los afecten (artículo 2 de la Constitución), la conveniencia para su propio desarrollo, como criterio para autorizar la constitución o modificación de la organización y dirección de los territorios indígenas, solo puede ser decidida de manera autónoma por los consejos que gobiernan dichos territorios.***

*168. Así las cosas, la autoridad competente para autorizar la constitución de estructuras territoriales deberá consultar con dichas instancias la correspondiente actuación administrativa, con el fin de que las comunidades*

*indígenas hagan valer su derecho a decidir sobre la conveniencia que, para su propio desarrollo, tiene la creación de figuras extrañas de organización y administración. Lo anterior, en aplicación del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que establece el derecho a la consulta previa en cabeza de estas comunidades”* (negritas fuera del texto).

Así mismo, en la sentencia C-054 de 2023, la Corte Constitucional reflexionó ampliamente sobre la importancia de garantizar el procedimiento de consulta previa en los asuntos relacionados con la gestión del territorio y ha definido los asuntos en los cuales se requiere, necesariamente, el cumplimiento de ese derecho fundamental y el grado en el que se debe cumplir. En efecto, en dicha oportunidad esa Corporación resaltó:

En este orden de ideas, el concepto determinante para analizar la procedencia de la consulta previa es el de afectación directa, que ha sido definido en la SU-123 de 2018 como “el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”. Esta decisión, como se había sostenido en la sentencia C-348 de 2021, “recogió ejemplos de eventos en los que existen afectaciones directas a las comunidades étnicas y precisó que hay situaciones en las que, a pesar de no existir evidencia razonable de una afectación directa, procede la consulta”, enunciando cuatro supuestos: “(i) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (iii) cuando se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (iv) por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido”<sup>[53]</sup>.

31. Este tribunal ha precisado que las medidas legislativas objeto de consulta previa “son aquellas (...) susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos”. Igualmente, ha referido que se encuentran comprendidas por el deber de adelantar la consulta previa las “medidas susceptibles de generar un impacto directo, particular y concreto sobre las comunidades tradicionales” puesto que en esos casos el “carácter diferenciado”, así como “la necesidad de proteger su identidad cultural diversa” exige el establecimiento “de espacios concretos de participación”.

32. *Afectación directa por intervención del territorio.* De igual manera, la Corte ha vinculado el territorio con la afectación directa, anotando que el concepto de territorio “(i) va más allá de una extensión física de tierra, pues (ii) se encuentra ligado a elementos culturales, ancestrales y/o espirituales de la comunidad étnica y, en esa medida, (iii) exige reconocer la ocupación del territorio, desde las circunstancias de la comunidad, el uso de las fuentes hídricas o de los suelos, los lazos espirituales o ceremoniales, las costumbres de cultivo, caza o pesca con las que la comunidad étnica, a lo largo del asentamiento, ha subsistido”<sup>[59]</sup>.

33. La sentencia SU-121 de 2022 hizo algunas precisiones a la línea jurisprudencial en torno a las calificaciones de las afectaciones con base en las que se determina el tipo de participación. Recuerda que los niveles de afectación diferenciados en la SU.123 de 2018 se corresponden con los tres niveles de participación, a saber, i) la afectación directa intensa -requiere el consentimiento previo, libre e informado-, ii) la afectación directa y iii) la afectación indirecta -leve-. En efecto, en tal decisión se señaló que cuando un pueblo étnico que ocupa un territorio lo hace con intensidad, permanencia y exclusividad, se hace necesario el establecimiento de unos criterios sustantivos y adjetivos que lleven a la definición de tales criterios, sin que se entiendan agotados solamente con dicha clasificación.

Queda entonces claro que existe una premisa constitucional que resulta pertinente: toda intervención legislativa sobre la estructura y funcionamiento administrativo interno en una determinada comunidad o comunidades indígenas que tiene sus principales autoridades reconocidas y organizadas, requerirá necesaria y forzosamente surtir el trámite de la consulta previa.

**6.4.2.- Concepto de la violación: en razón de lo que contiene y de lo que excluyó el Decreto Ley demandado, a la luz del Mandato 01-0718 del CRIC, requería consulta previa legislativa, pues más allá de reconocer genéricamente el mandato ATEA, se está estableciendo una estructura y una funcionalidad al interior de las autoridades indígenas organizadas del Cauca**

En primer lugar, debe recordarse que los tres últimos párrafos de las consideraciones que contiene la parte motiva del Decreto Ley 1094 de 2024 se refieren a una exótica manera de justificar la no realización de la consulta previa legislativa. Veamos:

*“Que, en concordancia con la declaración de emergencia social, cultural, económica, y ambiental de los pueblos indígenas del Cauca abordados en el Decreto 982 de 1999 y reafirmada por el Decreto-Ley 1811 de 2017, y con el propósito de atender y tomar las acciones urgentes para superar la emergencia en términos de territorialidad, medio ambiente, desarrollo de normas constitucionales, economía y seguridad alimentaria, se hace necesario reconocer el MANDATO No 01-0718, de la Autoridad Territorial Económico Ambiental, como un instrumento de derecho propio de los pueblos adscritos al CRIC y establecer competencia y mecanismos de coordinación con entidades competentes.*

*Que, en el ejercicio del derecho propio y la con la autonomía que le otorga la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad y el Convenio 169 de 1989, las comunidades y autoridades que conforman el CRIC han construido de manera colectiva, participativa y pluralista, una propuesta normativa bajo su cosmovisión para la reafirmación y ratificación de la Autoridad Territorial Económico Ambiental en el ejercicio del fortalecimiento de la autonomía territorial, económica y ambiental de acuerdo a la ley de origen, derecho mayor y derecho propio de cada pueblo indígena.*

*Que, conforme a lo anterior, se entiende agotado el derecho fundamental de los pueblos indígenas referente a la consulta previa libre e informada del Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA en coherencia a los principios y normas previstas en la jurisprudencia Constitucional”.*

En pocas palabras, la lógica de los anterior es la siguiente: como este Decreto Ley solamente reconoce el Mandato No. 01-0718 adoptado de forma autónoma por las autoridades de las comunidades indígenas del Cauca, no se hace necesario hacer el proceso de consulta previa legislativa, pues se sobreentiende que para la adopción de dicho Mandato se tuvo la participación y aceptación voluntaria de dichas comunidades.

En realidad, se acude allí a una falacia argumentativa, pues una cosa es el proceso de formación del Mandato adoptado en 2018 y otra cosa es el procedimiento para la expedición del Decreto Ley 1094 de 2024. La falacia argumentativa se hace aún mayor cuando se cae en cuenta de que, en realidad, son muchas más las diferencias que las coincidencias o similitudes entre el Decreto Ley y el Mandato 01-0718, tal como ya ha sido expuesto en los cargos anteriores.

Por consiguiente, se trata de una intervención legislativa sobre un asunto de organización interna administrativa de las autoridades y comunidades indígenas del Cauca, se trata de un proceso diferente de producción normativa heterónoma y no autónoma, pero además se trata de la adopción de un texto que dista mucho del contenido en el Mandato 01-0718, sobre el cual no hay prueba del conocimiento y voluntad previa de los pueblos

indígenas concernidos. En este específico y cierto escenario normativo, procesal y sustancial del Decreto Ley 1094 de 2024, se hacía claramente indispensable y obligatorio hacer el proceso de consulta previa legislativa.

Además, en este caso concreto, al tratarse del supuesto desarrollo de una afectación intensa del territorio -pretendido desarrollo y reglamentación de un ente territorial-, es decir, acerca de la gestión, administración y decisión sobre el territorio en el que se encuentran asentados los pueblos que hacen parte del CRIC, se debió acudir a una forma cualificada de consulta previa, es decir se requería el consentimiento previo, libre e informado de dicha comunidad. Es importante recordar que la sentencia SU-121 de 2022 definió los requisitos objetivos que determinan la exigencia de esa forma cualificada de consulta previa:

(i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento; (iv) con ocasión del POA se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio; (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas y tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultural del pueblo concernido; (ix) el territorio de la comunidad tradicional; o (x) en el ambiente, la salud o la estructura social, económica y cultural del grupo.

En este caso, al acoger y reconocer el Mandato, así mismo al disponer su ampliación y reglamentar, así fuera de manera imprecisa y genérica, los aspectos contenidos en el Decreto-Ley 1094 de 2024 debieron ser objeto de consentimiento previo, libre e informado de esas comunidades y de todas aquellas que se ubican en el Cauca que no hagan parte del CRIC, puesto que, al circunscribir la reglamentación a esa organización, se deben tener en cuenta las necesidades de todas aquellas comunidades que puedan entrar en contacto con los territorios definidos en el artículo 1 y 2 del Decreto demandado. En todo caso, no existe prueba alguna y/o soporte de que se realizó el procedimiento de consulta previa cualificada, para obtener el consentimiento previo, libre e informado de todas las comunidades étnicas que habiten los territorios y/o zonas de influencia de la ATEA, así como a los grupos que componen el CRIC.

Por consiguiente, al no haberse realizado la consulta, y al no ser reales ni válidas, ni suficientes o admisibles las razones para no hacerla contenidas en la motivación del Decreto demandado, por el contrario, parecen servir de confesión de lo omitido; el presente cargo debe prosperar y conducir a la inexequibilidad del conjunto normativo demandado.

## **6.5.- CARGO QUINTO: VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTADO UNITARIO (ART. 1)**

### **6.5.1. Parámetro de constitucionalidad. El principio de Estado Unitario prohíbe la aplicación del Mandato 01-0718 por fuera de los territorios indígenas**

Existe abundante jurisprudencia relacionada con el principio del Estado unitario y las tensiones que existen con la autonomía de las entidades territoriales y, en particular, con los territorios colectivos. Al respecto, por ejemplo, en sentencia C-380 de 2019, la Corte Constitucional estableció:

“4.1 En virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 287 de la Constitución, Colombia es un Estado unitario que garantiza la descentralización y la autonomía

de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. Este diseño constitucional implica la necesidad de armonizar de manera permanente los principios de unidad y de autonomía territorial. De acuerdo con la estructura de la organización territorial establecida por la Carta, la conciliación de los principios anotados corresponde al Legislador, mediante la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y la determinación de un sistema de «limitaciones recíprocas».

4.1.1 En efecto, en los términos de la Corte, la autonomía se encuentra limitada por el principio de centralización política, el cual se traduce, entre otros elementos, en (i) la subordinación del ejercicio de las competencias territoriales a la ley, (ii) la asignación de competencias a la Nación para la definición de políticas que tengan aplicación en todo el territorio nacional, (iii) la posibilidad de intervenciones excepcionales en asuntos que ordinariamente son del resorte de las entidades territoriales –cuando las circunstancias así lo ameritan o exista un interés nacional de relevancia superior–, y (iv) en una administración de justicia común.

4.1.2 En similar sentido, el principio unitario, a su vez, está limitado por el «núcleo esencial» o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible por el Legislador. Dicho núcleo está constituido «por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses». En consecuencia, las entidades territoriales tienen derecho a ejercer las competencias, atribuciones y facultades reconocidas por la Constitución, «para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo». De este primer elemento forman parte, por ejemplo, los derechos preceptuados en la Constitución en el ya citado artículo 287 –(i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (iv) participar en las rentas nacionales– y las atribuciones asignadas a las asambleas departamentales (artículo 300), a los gobernadores (artículo 305), a los concejos municipales (artículo 313) y a los alcaldes (artículo 315).

Por tanto, «si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado».

Así mismo, concretamente en relación con el territorio colectivo en la sentencia C-054 de 2023, la Corte Constitucional afirmó

“54. De esta manera, una de las principales garantías de los pueblos indígenas es la autonomía o libre determinación, al fundamentarse en el reconocimiento de la coexistencia de diversas concepciones del mundo (pluralismo), además del carácter instrumental que tiene al permitirles que mediante el control de sus estructuras sociales, formas de organización, creencias y costumbres preserven los elementos que las identifican y, de esta forma, se garantice su supervivencia. Entonces, la autodeterminación de los pueblos indígenas corresponde al derecho a establecer “[...] sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”.

55. También este tribunal, desde sus decisiones iniciales, ha llamado la atención sobre la *normatividad objetiva a expedir* en materia de autonomía de los pueblos étnicos para su conservación cultural. Ello le permitió subrayar en la

Sentencia C-047 de 2022 que “la estructura de mando que rige a las comunidades indígenas se basa en normas propias acordes a sus tradiciones y jerarquías, ajustadas a sus usos, costumbres y cultura. Por tanto, es claro que la autodeterminación es un principio elemental para la preservación de los grupos étnicos y, en consecuencia, el Estado está obligado a adoptar todas las medidas que se consideren necesarias y efectivas para que las comunidades indígenas asuman y mantengan sus instituciones y fortalezcan su identidad”. En esta medida, resulta esencial que puedan adoptar sus decisiones sin la interferencia indebida de terceros, como puede desprenderse del Convenio 169 de la OIT que ampara el autogobierno y autodeterminación de los pueblos, y de la Declaración de Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (arts. 3, 4 y 5).

56. Ahora bien, las comunidades indígenas gozan de un estatus constitucional especial, toda vez que forman una circunscripción especial para la elección de senadores y representantes (arts. 171 y 176 CP); ejercen funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la ley (art. 246 CP); se gobiernan por Consejos Indígenas según sus usos y costumbres, de acuerdo con la Carta y la ley (art. 330 CP); y sus territorios o resguardos son de propiedad colectiva y de naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable (arts. 63 y 329 CP).

57. Esta corporación en la Sentencia T-063 de 2019 sostuvo que el derecho a la propiedad colectiva de los grupos étnicos sobre sus territorios “es una garantía fundamental que permite hacer efectivos los derechos fundamentales de las comunidades indígenas, entre estos, la autonomía y la autodeterminación y, especialmente, la integridad, la identidad étnica y cultural, el abastecimiento económico y, por ende, para preservar la supervivencia de estos pueblos, debido a que implica la posibilidad de acceder a sus medios de subsistencia tradicionales y desarrollar sus prácticas ancestrales”. Lo anterior encuentra fundamento en los artículos 58, 63, 286, 329 y 330 de la Constitución, 13 a 19 del Convenio 169 de la OIT y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969”).

En este contexto, el territorio es un elemento central y esencial para la protección del derecho a la autodeterminación de las comunidades étnicas; sin embargo, el territorio cumple distintos propósitos como objeto de protección, en parte porque, para efectos de consulta previa existe un concepto ampliado que no requiere el formalismo de una declaratoria, pero, para otros asuntos, como la aplicación del derecho de propio existe una doble limitación: (i) personal, solo puede aplicarse el derecho propio a los miembros de la comunidad; (ii) territorial, solo puede aplicarse el derecho propio al interior del territorio previamente declarado.

#### **6.5.2. Concepto de la violación. el Decreto-Ley 1094 de 2024 vulnera el principio del Estado Unitario puesto que habilita su aplicación a territorios no definidos o debidamente delimitados**

Desde el punto de vista constitucional, afirmar que esas competencias auto otorgadas por las autoridades propias, que implicarían la inaplicación del derecho aplicado a los colombianos en virtud del principio del Estado Unitario -soberanía legislativa-, se aplican por fuera del territorio, llevarían a una ampliación indebida del principio de autodeterminación y la violación de la soberanía nacional.

Como se viene explicando, las diferentes dimensiones del territorio en el marco de las tensiones entre Estado Unitario, autonomía de las entidades territoriales y territorios indígenas resulta del parámetro de constitucionalidad reseñado, pero no podría implicar la posibilidad de que las comunidades étnicas apliquen el derecho creado en ejercicio de su autodeterminación a territorios que no se encuentren formalmente constituidos como territorios indígenas y/o como entidades territoriales indígenas.

Esa línea argumentativa, que es la que asume el Decreto-Ley 1094 de 2024, es problemática en relación con los principios del Estado Unitario, por una parte, pero también con su desarrollo en otras normas de rango constitucional, por las razones que se pasan a exponer a continuación:

- (i) Desde el punto de vista de las normas de ordenación del territorio, las comunidades indígenas pueden regular los usos del suelo en su territorio, como consecuencia de lo cual, en caso de que se ampliara la aplicación del Mandato a áreas que estén por fuera del territorio indígena debidamente constituido, implicaría permitirles que regulen usos del suelo de entidades territoriales diferentes, usurpando sus competencias.
- (ii) Desde el punto de las normas de protección del medio ambiente, es claro que, en aras de proteger la autodeterminación de las comunidades indígenas, se les ha permitido que, en su territorio, tengan el carácter de autoridades ambientales, para gestionar algunos aspectos relacionados con la gestión y conservación de los recursos naturales; sin embargo, es claro que ello implica la inaplicación de las normas relacionadas con los aspectos técnicos de los permisos y licencias ambientales, como las leyes relacionadas con las sanciones ambientales, que debe ser restrictiva para garantizar la mayor protección posible en la materia. Así mismo, quedarían territorios no constituidos por fuera del ámbito del control judicial de las decisiones adoptadas por autoridades que carecen de jurisdicción.
- (iii) La consolidación de unos territorios -para los solos efectos de la aplicación del derecho propio- es necesaria para definir los ámbitos competenciales de las autoridades administrativas y judiciales, puesto que justifican la inaplicación del derecho mayoritario, aún de aquellos que protegen intereses generales. Así mismo, la ampliación territorial a áreas no consolidadas previamente es una carga indebida para las propias comunidades.

En consecuencia, la ampliación a territorios no definidos o debidamente delimitados, resulta contraria al principio del Estado Unitario y el desarrollo en las normas constitucionales relacionado con las normas para proteger intereses generales, como ocurre con el medio ambiente (art. 79 constitucional), de regulación de usos del suelo (art. 313 de la Constitución Política), garantizar el orden público y la seguridad en el territorio (arts. 189.4, 296 y 315.2 de la Constitución Política).

## **6.6.- CARGO SEXTO: VIOLACIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y DERECHOS DE TERCEROS (ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991)**

**4.6.1. Parámetro de constitucionalidad. El núcleo esencial del derecho a la propiedad se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular.**

En sentencia C-189 de 2006, la Corte Constitucional definió los contornos del núcleo esencial del derecho de propiedad:

“La Constitución Política de 1991, en el artículo 58, al recoger el criterio funcionalista de la propiedad, **la reconoce como un derecho económico que apunta primordialmente a garantizar la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social**, mediante el cual se pretende lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se traducen en servir a la comunidad, promover la prosperidad general, estimular el desarrollo económico y lograr la defensa del medio ambiente (C.P. arts. 2, 8, 58, 79 y 80).

“La propiedad privada, como fundamento de las relaciones económicas, sociales y políticas, ha sido concebida a lo largo de la historia, como aquella relación existente entre el hombre y las cosas que lo rodean, **que le permite a toda persona, siempre y cuando sea por medios legítimos, incorporar a su patrimonio los bienes y recursos económicos que sean necesarios para efectuar todo acto de uso, beneficio o disposición que requiera.**

“Es claro que **si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular**”<sup>1</sup> (Énfasis fuera de texto).

Por su parte, en la sentencia T-342 de 2014, la Corte Constitucional citó amplia jurisprudencia sobre el núcleo esencial al derecho de propiedad y sus limitaciones las cuales, además de preservar un interés superior en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, deben mantener a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación del derecho de propiedad, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad.

En consecuencia, en virtud del artículo 58 de la Constitución Política y en consonancia con el artículo 669 del Código Civil el ámbito irreductible de protección del derecho de propiedad está compuesto por los atributos de uso, goce y disposición. Según la Corte Constitucional, esto implica *“que el legislador no puede definirlo todo y limitar a libre arbitrio las facultades que abarca el derecho subjetivo. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional sostiene que **el ejercicio del derecho a la propiedad privada no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas, que impliquen el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de contar con las condiciones mínimas de goce y disposición, así como de obtener una utilidad económica sobre sus bienes**”*<sup>2</sup>. (Énfasis fuera de texto).

Así, de conformidad con el artículo 58 Constitucional, la jurisprudencia Constitucional ha reconocido seis principios que componen el Derecho de Propiedad, a saber:

“a) la garantía de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos conforme a las leyes civiles; b) la protección y promoción de formas

---

1 Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006.

2 Corte Constitucional, sentencia C- 189 de 2006 y T-585 de 2019.

asociativas y solidarias de la propiedad; c) el reconocimiento del carácter limitables de la propiedad; d) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado; e) el señalamiento de su función social y ecológica y; f) las modalidades y los requisitos de la expropiación. En el presente caso se estudiará la garantía de la propiedad privada”<sup>3</sup>.

**6.6.2. Concepto de violación.** El Decreto Ley demandado en su artículo 3° permite el ejercicio por parte de la Autoridad Territorial Ambiental de las competencias previstas en los artículos 4° y 5° de dicho cuerpo normativo en territorios de terceros sin justificación ni razonabilidad alguna.

Los artículos 3°, 4° y 5° del Decreto Ley demandado señalan lo siguiente:

**“ARTÍCULO 3°. *Ámbito de aplicación.*** Las disposiciones establecidas en el presente decreto aplican en los territorios originarios comprendidos por: los resguardos indígenas, las reservas indígenas, **las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios.**

**ARTÍCULO 4°. *Competencia de la Autoridad Territorial Económica Ambiental - ATEA.*** La ejercen las autoridades tradicionales conforme a los principios, normas, estructuras y procedimientos que rigen dentro del ámbito territorial, cultural, económico, social y jurisdiccional de los pueblos indígenas en el marco de la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, integrada por sus componentes; Territorio, Espacios de vida y Sistema Económico Propio, que se orienta a la protección de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, sus formas de vida, el fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno, la autonomía y soberanía alimentaria desde el respeto y el uso armónico con la naturaleza.

*En el ejercicio de la Autoridad Territorial Económica Ambiental, las comunidades de los pueblos indígenas y sus autoridades ancestrales y/o tradicionales establecen libremente sus formas y estructuras de gobierno propio, revitalizan, reglamentan, administran y fortalecen el desarrollo económico, social, cultural y ambiental en su territorio ancestral y/o tradicional.*

**Parágrafo.** *En cuanto a terceros, las autoridades tradicionales se coordinarán con las autoridades públicas competentes para el ejercicio de sus competencias, conforme a los mecanismos que se establezcan para el efecto.*

**ARTÍCULO 5°. *Competencia general.*** Las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC son competentes para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, proteger, disponer,

---

3 Corte Constitucional, sentencia T 585 de 2019.

*aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico propio, el buen vivir, y en armonía con los artículos 3 y 4 del presente decreto.*

*Estas competencias se ejercerán de manera razonable y proporcionada garantizándose el cumplimiento de los mecanismos y procedimientos internos de participación comunitaria, conforme a la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, los planes de vida y de acuerdo con los usos y costumbres, y los sistemas de conocimiento de los pueblos o comunidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC.*

**Parágrafo.** *En armonía con la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, 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 del modelo económico ATEA, industrial, agroindustrial, de servicios y comercial, bajo una normativa especial para el 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 el Centro Financiero con identidad”.*

De esta forma, **el artículo 3°** señala que las disposiciones del Decreto aplican en los siguientes espacios o territorios:

- Resguardos indígenas
- Las reservas indígenas
- Las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios

El **artículo 4°** establece que la competencia la ejerce la Autoridad Territorial Económica Ambiental ATEA a través de sus autoridades tradicionales conforme a los principios, normas estructuras y procedimientos que rigen dentro del ámbito territorial, cultural, económico, social y jurisdiccional de los pueblos indígenas en el marco de la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, integrada por sus componentes; Territorio, Espacios de vida y Sistema Económico Propio, que se orienta a la protección de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC.

Por su parte, el parágrafo de dicha norma señala que: *“En cuanto a terceros, las autoridades tradicionales se coordinarán con las autoridades públicas competentes para el ejercicio de sus competencias, conforme a los mecanismos que se establezcan para el efecto”.*

El **artículo 5°** dispone que las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC son competentes para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, proteger, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico propio, el buen vivir, y en armonía con los artículos 3 y 4 del presente decreto.

El inciso segundo determina que dichas competencias deberán ejercerse de manera razonable y proporcionada garantizándose el cumplimiento de los mecanismos y procedimientos internos de participación comunitaria, conforme a la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, los planes de vida y de acuerdo con los usos y costumbres, y los sistemas de conocimiento de los pueblos o comunidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC.

Finalmente, se otorga un plazo de 9 meses al Gobierno Nacional con el fin de expedir en el marco de sus competencias reglamentaciones sobre el fortalecimiento el sistema económico propio y del buen vivir, principalmente en los aspectos que allí se consignan.

En últimas lo que se reprocha por inconstitucional en este cargo específico es el aparte resaltado del artículo 3° del Decreto Ley demandado, puesto que **la sola solicitud** de constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, da lugar a que las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas que conforman el referido Consejo, ejerzan competencias para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, proteger, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar dichos territorios en desmedro de los derechos que terceros puedan tener en esos ámbitos espaciales.

Para desarrollar el anterior cargo, resulta indispensable hacer referencia a los siguientes aspectos: **i)** el concepto y alcance del territorio para las comunidades indígenas; **ii)** los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico relacionados con el reconocimiento y delimitación de la territorialidad indígena; **iii)** vulneración constitucional en el caso concreto.

#### **i) El concepto y alcance del territorio para las comunidades indígenas**

Existe abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ha referido al entendimiento y alcance del territorio para las comunidades indígenas, partiendo del reconocimiento que la Constitución Política brida a la diversidad étnica como manifestación de la multiculturalidad y el pluralismo de la sociedad colombiana. Al respecto:

*156. Así, es claro el reconocimiento que la Constitución brinda a la diversidad étnica como manifestación de la multiculturalidad y el pluralismo de la sociedad colombiana, a través de la integración de las comunidades indígenas, sus usos y sus costumbres, a las visiones y los procesos de las mayorías; la garantía de su participación en las decisiones que los afectan de manera directa y la protección de sus derechos al crecimiento y al desarrollo, de acuerdo con sus propias costumbres y valores<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> Ibidem.

157. Al respecto, el Convenio 169 de la OIT establece el deber del Estado de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para asegurar a los miembros de las comunidades indígenas los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, sus tradiciones y sus instituciones<sup>5</sup>.

158. Además, la Corte ha resaltado la importancia de los territorios en los que se asientan las comunidades indígenas como elemento esencial para su existencia, dado que les permiten desarrollarse plenamente como cultura y expresar su identidad de manera diferenciada. Así, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, ha destacado que, para estos grupos étnicos, la percepción de la tierra no se limita a la porción ubicada dentro de los linderos que los entes estatales les han reconocido como propia, sino que se extiende a todo el espacio que utilizan, que puede incluir cuerpos de agua, montañas y bosques, entre otros componentes de gran relevancia para su subsistencia económica y su bienestar espiritual y cultural. De igual manera, ha reconocido que, en aras de la protección de sus territorios, los pueblos indígenas tienen derecho a gobernarlos de conformidad con sus usos y costumbres.

159. Esta autonomía territorial, que tiene relación directa con el derecho a la libre determinación de los pueblos, encuentra fundamento tanto en los artículos 7 y 330 de la Constitución, como en el Convenio 169 de la OIT, el PIDESC y el PIDCP. Además, está regulada en la Declaración de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, en su artículo 3, prevé que las comunidades pueden determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural.

160. La jurisprudencia constitucional ha entendido el principio de autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas como la garantía que tienen estas comunidades de señalar sus autoridades e instituciones, a fin de determinar sus procesos y preservar sus usos y costumbres, de conformidad con su propia cosmovisión, de tal manera que se salvaguarde su supervivencia<sup>6</sup>.

161. Así, la autonomía de los pueblos indígenas debe ser reconocida y respetada por las autoridades estatales, como parte del pluralismo, adoptando las medidas necesarias para preservar las tradiciones, los valores y la identidad de dichas comunidades como sujetos de especial protección constitucional<sup>7</sup>8.

En específico, frente al derecho al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, la Corte se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“169. En línea con lo expuesto, el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva sobre sus territorios es una garantía<sup>9</sup> que permite hacer efectivos sus derechos fundamentales, entre ellos, la autonomía y la autodeterminación y, especialmente, la integridad, la identidad étnica y cultural, el abastecimiento económico y, por ende, la supervivencia. Esto, en cuanto posibilita acceder a medios de subsistencia tradicionales y desarrollar prácticas ancestrales. Esta garantía tiene sustento en los artículos 58, 63, 286, 329 y 330

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ver sentencias T-384A de 2014.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2022

<sup>9</sup> En la Sentencia T-188 de 1993 se reconoció por primera vez el carácter fundamental de este derecho.

de la Constitución; en los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT, así como en el artículo 21 de la CADH.

(...)

171. En efecto, esta Corte ha sostenido que “[s]iendo este el caso de la mayoría de las comunidades indígenas en el país, la Corte Constitucional ha reiterado el carácter fundamental del derecho a la propiedad colectiva de los grupos étnicos sobre sus territorios, no solo por lo que significa para la supervivencia de los pueblos indígenas y raizales el derecho de dominio sobre el territorio que habitan, sino porque él hace parte de las cosmogonías amerindias y es substrato material necesario para el desarrollo de sus formas culturales características”<sup>10</sup>.

172. En el marco internacional, el Convenio 169 de la OIT prevé que el Estado debe respetar la especial importancia que la relación con la tierra o el territorio tiene para las comunidades indígenas (artículo 13). En consecuencia, les asiste, entre otras garantías, el respeto por los derechos a la propiedad y la posesión de las áreas que han ocupado tradicionalmente (artículo 14); a participar en la utilización, explotación<sup>11</sup> y conservación de los recursos naturales renovables que existan en las mismas (artículo 15.1); a participar en los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos que se encuentren en sus territorios (artículo 15.2) y a ser indemnizadas de forma equitativa por los daños causados por la explotación de los recursos existentes en sus tierras (artículo 15.2). Adicionalmente, los programas agrarios nacionales deben garantizar a las poblaciones interesadas condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población (artículo 19)<sup>12</sup>.

(...)

175. Desde el punto de vista material, el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva implica una especial relación con la tierra, a la que se han referido el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia de la Corte IDH y la jurisprudencia de esta corporación. Esa relación involucra a sus antepasados, sus cultivos, sus creencias y la interdependencia entre el territorio, la autonomía, la subsistencia y la cultura.

176. La especial relación de los pueblos indígenas con sus territorios también ha sido reconocida por esta Corte<sup>13</sup>. En efecto, la Sentencia C-371 de 2014 indicó que, de acuerdo con los artículos 13 y 14.1 del Convenio 169 de la OIT, la protección constitucional del territorio no se restringe a los terrenos adjudicados de forma colectiva a los grupos étnicos, sino que abarca los lugares de significación religiosa, ambiental o cultural, así como la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan, aunque esté por fuera de los límites físicos de los títulos colectivos (efecto expansivo del territorio).

(...)

Además, el concepto de territorio no se restringe a la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto de ámbito

---

<sup>10</sup> Sentencia T-652 de 2008.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2003.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-693 de 2011, C-371 de 2014 y C-389 de 2016.

<sup>13</sup> Desde sus inicios, en la Sentencia T-188 de 1993, la Corte sostuvo: “El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Esta circunstancia es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso, donde se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes. Adicionalmente, el Constituyente resaltó la importancia fundamental del derecho al territorio de las comunidades indígenas. || ‘Sin este derecho los anteriores (derechos a la identidad cultural y a la autonomía) son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran su hábitat’”.

*cultural de la comunidad*<sup>14</sup>. Ello, aunado a las obligaciones que, en este tema particular, adquirió el Estado colombiano en virtud de los convenios 107 y 169 de la OIT y de la Convención Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>15</sup>.

En consecuencia, la relación de los pueblos indígenas con el territorio no se restringe a la ubicación simplemente geográfica, sino que abarca los lugares de significación religiosa, ambiental o cultural, así como la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan, aunque esté por fuera de los límites físicos de los títulos colectivos. Sin embargo, ello no quiere decir que puedan ejercer jurisdicción sobre los territorios que se extienden más allá de aquellos definidos.

### **ii) Los procedimientos, instituciones, entidades y mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico relacionados con el reconocimiento y delimitación de la territorialidad indígena**

En aras de garantizar los derechos de las comunidades indígenas en relación con su territorio, el ordenamiento jurídico nacional ha establecido una serie de mecanismos, entidades y procedimientos para efectos no solo del reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de los territorios indígenas, sino tendientes a su protección y seguridad jurídica. En este sentido, se identifican los conceptos de:

- Territorios indígenas
- Resguardos
- Reserva indígena
- Tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas
- Entidad territorial indígena

Frente a los **territorios indígenas**, la Corte se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*“131. El artículo 286 de la Constitución reconoce como entidades territoriales a los territorios indígenas. De acuerdo con el artículo 287, estas entidades, junto con los departamentos, los distritos y los municipios, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y tienen derecho a (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (iv) participar en las rentas nacionales.*

*132. El artículo 2.14.7.1.2. del Decreto 1071 de 2015<sup>16</sup>, que compiló entre otros el Decreto 2164 de 1995<sup>17</sup>, definió los territorios indígenas como “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”.*

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-634 de 1998, T-282 de 2011, T-661 de 2015, T-005 de 2016, T-197 de 2016 y, especialmente, la Sentencia C-389 de 2016.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-042 de 2022.

<sup>16</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”

<sup>17</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional”.

133. El Decreto 1953 de 2014<sup>18</sup> creó un régimen especial de administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, que opera mientras el Congreso expide la ley que crea las entidades territoriales indígenas (ETI) en desarrollo de lo previsto en el artículo 329 de la Constitución. De esta manera, el Gobierno determinó las funciones de los territorios indígenas y sus mecanismos de financiación, control y vigilancia, que se orientan a la garantía de los derechos de estos pueblos y a la protección de su diversidad étnica y cultural<sup>19</sup>.

134. Este decreto se divide en seis títulos que desarrollan diferentes materias relacionadas con el funcionamiento de tales territorios. De esa manera, define su alcance, objeto, ámbito de aplicación y los principios generales que rigen su funcionamiento; las competencias generales de los territorios indígenas y de sus autoridades; la administración del sistema educativo indígena; el sistema indígena de salud propio intercultural; el agua potable y el saneamiento básico, y los mecanismos para el fortalecimiento a la jurisdicción especial indígena<sup>20</sup>.

135. De otro lado, en virtud de lo previsto en el artículo 56 transitorio de la Constitución, el Gobierno expidió el Decreto 632 de 2018<sup>21</sup>, que facultó a las comunidades indígenas de la región amazónica para diseñar y poner en marcha políticas económicas y sociales, de conformidad con sus tradiciones<sup>22</sup>. En las consideraciones de dicho decreto, se reconoció la necesidad de desarrollar un régimen específico para los departamentos de Vaupés, Guainía y Amazonas, debido a sus particularidades geográficas, su alta diversidad cultural y la importancia ambiental de sus territorios, con el fin de garantizar los derechos de las comunidades indígenas de la zona<sup>23</sup>. Este decreto es de especial relevancia, pues, si bien dicha región ha sido gobernada por las comunidades indígenas de acuerdo con sus sistemas de salud, educación, manejo ambiental, entre otros, estas no habían sido reconocidas formalmente por el Estado<sup>24</sup>25.

En cuanto a los **resguardos indígenas**, la Corte ha expuesto:

“136. El artículo 2.14.7.5.1 del Decreto 1071 de 2015 define los resguardos indígenas como “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”. Así mismo, señala que estos resguardos “son propiedad colectiva de las

---

<sup>18</sup> “Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, conforme las disposiciones aquí establecidas, entre tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. Para ello se establecen las funciones, mecanismos de financiación, control y vigilancia, así como el fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena; con el fin de proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas al territorio, autonomía, gobierno propio, libre determinación, educación indígena propia, salud propia, y al agua potable y saneamiento básico, en el marco constitucional de respeto y protección a la diversidad étnica y cultural. En virtud de lo anterior, el presente decreto dispone las condiciones generales con sujeción a las cuales los Territorios Indígenas, en los términos aquí señalados, ejercerán las funciones públicas que les son atribuidas, y administrarán y ejecutarán los recursos dispuestos para su financiación” || “Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones establecidas en el presente decreto se aplican a los Territorios Indígenas”.

<sup>19</sup> Ver sentencia T-001 de 2019.

<sup>20</sup> Sentencia T-001 de 2019.

<sup>21</sup> Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

<sup>22</sup> Ver sentencia T-072 de 2021.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2022.

comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

137. Cabe anotar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los resguardos indígenas, al no haberse constituido en entidades territoriales indígenas, no son consideradas como personas de derecho público<sup>26</sup>. Ahora, si bien esto no obsta para que a estas comunidades se les garanticen sus derechos constitucionales, el hecho de no ser reconocidas como personas de derecho público solo se superaría con la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial que tenga como fin crear las ETI, que son figuras político-administrativas propias de la estructura territorial descentralizada del Estado colombiano<sup>27</sup>.

138. En efecto, esta Corte ha precisado que “si bien las comunidades y grupos indígenas son titulares de derechos fundamentales, y se les garantiza no sólo una autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios, como puede suceder con los departamentos, distritos y municipios, al no haberse conformado los resguardos indígenas como entidades territoriales indígenas no son personas jurídicas de derecho público, requiriendo por ésta circunstancia, y para efectos fiscales, la intermediación de los municipios en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones”<sup>28</sup>.

La **reserva indígena** es definida por el artículo 2.14.7.1.2 del Decreto 1071 de 2015, en el siguiente sentido:

**“3. Reserva indígena.** Es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el Incoder a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991”.

La **tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas**, se encuentran definidos y reglamentados en el Decreto 2333 de 2014, en el siguiente sentido:

**“1. Territorio ancestral y/o tradicional.** Para los efectos del presente decreto, son territorios ancestrales y/o tradicionales los resguardos indígenas, aquellas tierras y territorios que históricamente han venido siendo ocupados y poseídos por los pueblos o comunidades indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales.

**2. Posesión tradicional y/o ancestral de tierras y territorios de los pueblos indígenas.** Para los efectos del presente decreto, la posesión del territorio tradicional y/o ancestral de los pueblos indígenas es la ocupación y relación ancestral y/o tradicional que estos mantienen con sus tierras y territorios, de acuerdo con los usos y costumbres, y que constituyen su ámbito tradicional, espiritual y cultural, en el marco de lo establecido en la Ley 21 de 1991”.

Finalmente, las **entidades territoriales indígenas** han sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en el siguiente sentido:

---

<sup>26</sup> Al respecto, ver sentencias C-921 de 2007 y T-001 de 2019.

<sup>27</sup> Ver sentencia C-921 de 2007.

<sup>28</sup> Sentencia C-921 de 2007.

*“139. El artículo 329 de la Constitución dispone que “[l]a conformación de las entidades territoriales indígenas [ETI] se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”.*

*140. En consonancia con esta disposición, el párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011<sup>29</sup> impuso al Gobierno nacional la obligación de presentar ante el Congreso, dentro de los diez meses siguientes a la vigencia de dicha ley, un proyecto de ley especial que reglamente la conformación de las ETI, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, y en estricto cumplimiento de los mecanismos de consulta previa, con la participación de los pueblos indígenas y de las comunidades que puedan verse afectadas o beneficiadas.*

*141. Las ETI tienen como finalidad garantizar que las autoridades tradicionales administren los territorios legalmente constituidos o ancestralmente ocupados por los pueblos indígenas; salvaguardar la supervivencia de estos últimos y preservar sus cosmovisiones. A diferencia de otras entidades territoriales, gozan de una autonomía especial, ya que, además de las garantías previstas en el artículo 287 de la Constitución a favor de los territorios indígenas, gozan de la protección de los derechos constitucionales propios de estas comunidades a la autonomía y a la libre determinación, entre otros.*

*142. Debido a las finalidades que persigue, la creación de las ETI reviste gran utilidad para fortalecer los derechos de las comunidades indígenas, en especial la autonomía territorial y las garantías que le son propias. Además, al tratarse de una figura político-administrativa, implica que estos pueblos tengan pleno control sobre sus territorios, lo que permite, a su vez, reforzar su autodeterminación, en particular, su organización y sus visiones económicas, sociales, políticas y ambientales. En otras palabras, permite consolidar sus planes de vida como grupo étnico”.*

Como se observa, mientras el resguardo indígena, la reserva indígena y las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, son mecanismos o instituciones tendientes a generar una titulación o propiedad colectiva en relación con el territorio objeto de la petición; los territorios indígenas y las entidades territoriales indígenas son concebidas como figuras socio-políticas para el ejercicio de las funciones propias previstas en la Constitución Política, respecto de las cuales, **en virtud de la regulación aplicable (Decreto 1953 de 2014 y Decreto 632 de 2018) se conforman a partir de la existencia de territorios de propiedad colectiva de la comunidad(es) indígena(s).**

### **iii) Vulneración constitucional en el caso concreto**

Se ha expuesto que en el capítulo II se reconoce el ejercicio de una autoridad en materia territorial, económica y ambiental que dependería del CRIC y a la cual se le asignan unas competencias generales y específicas, con poca claridad y precisión, competencias que no corresponden a funciones de un determinado territorio indígena en tanto que entidad territorial. Es el caso de lo previsto en los artículos 3, 4, 5 del Decreto Ley 1094 de 2024.

---

<sup>29</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

No obstante, el análisis de las competencias asignadas a la Autoridad Territorial Económica Ambiental, permite concluir que se le está otorgando prerrogativas propias del ejercicio del Derecho de Propiedad, como lo son:

- *Ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, proteger, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico propio, el buen vivir (art. 5);*
- *Protección de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC (art. 4)*
- *Las comunidades de los pueblos indígenas y sus autoridades ancestrales y/o tradicionales establecen libremente sus formas y estructuras de gobierno propio, revitalizan, reglamentan, administran y fortalecen el desarrollo económico, social, cultural y ambiental en su territorio ancestral y/o tradicional (art. 4)*
- **Seguridad jurídica:** *El goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas sobre sus territorios y territorialidades, en todas las modalidades reconocidas en los Tratados y Declaraciones Internacionales sobre pueblos indígenas, la Constitución Política, la legislación especial indígena, los reglamentos y la jurisprudencia constitucional, consagra el respeto y la inalienabilidad de la relación única y especial que estos pueblos mantienen con tales territorios, la cual debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental para la pervivencia de sus culturas, su identidad, su vida material y espiritual, su integridad cultural y su autodeterminación (art. 2).*

Ahora bien, el quiebre del parámetro constitucional alegado se presenta en la medida que **las aludidas competencias se pueden ejercer sobre territorios que no pertenecen de forma colectiva a los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC y en esa vía, se habilita el ejercicio de dichas prerrogativas sobre propiedad privada de terceros.**

Lo expuesto se deriva con facilidad a partir de lo expuesto en el artículo 3° del Decreto Ley 1094 de 2024 que indica que el ámbito de aplicación de las disposiciones allí contenidas se hará en los territorios originarios comprendidos por *“las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya **solicitado** la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios”.*

De manera que la sola solicitud de constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o, también la sola solicitud de protección y seguridad jurídica de dichos territorios ocupados o poseídos, da lugar al ejercicio de las competencias antes enunciadas que se traducen en el goce, uso y explotación propios del Derecho a la Propiedad.

Debe advertirse que la regulación prevista en el artículo 3° antes señalada se genera una modificación clara y expresa al régimen y procedimiento vigente tanto para la conformación de entidades territoriales indígenas o puesta en funcionamiento de territorios indígenas, como para protección y seguridad jurídica, en relación con los cuales la sola presentación de la solicitud o petición que en este sentido se haga, no genera, por este solo hecho, derecho o situación jurídica alguna objeto de protección legal.

De esta forma, tanto el Decreto Ley 1953 de 2014, como el Decreto 2333 de 2014, instituyen sendos procedimientos administrativos contentivos de varias etapas y actuaciones, las cuales, por demás, garantizar el debido proceso y la participación de todos los interesados y en los cuales la solicitud simplemente marca el inicio del proceso, pero de manera alguna, por ese solo hecho, confieren derecho o protección jurídica alguna respecto del territorio o su delimitación.

En consecuencia, al habilitar el ejercicio de competencias por parte de la Autoridad Ancestral que suponen mecanismos de auto-organización y gestión del territorio en relación con espacios sobre los cuales no existe derecho cierto por parte de los pueblos o comunidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, se habilita a dichos pueblos, a través de su autoridad, a imponer sus mandatos sobre predios de propiedad de terceros, restringiendo de forma irrazonable, (en tanto se hace sin la participación y sin desarrollo de un debido proceso) el derecho a la propiedad del que son titulares.

## **6.7.- CARGO SÉPTIMO: VIOLACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS DEMÁS ENTIDADES TERRITORIALES (ARTÍCULO 287 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991)**

### **6.7.1. Parámetro de constitucionalidad: La Constitución Política protege y garantiza el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales.**

Los mismos argumentos y defectos constitucionales que sirvieron de soporte para sustentar el cargo anterior relacionados con la indefinición y ausencia de certeza respecto del territorio sobre el cual está llamado a tener aplicación el Decreto demandado, además de vulnerar el derecho a la propiedad privada, genera la violación de la autonomía de las demás entidades territoriales, puesto que, de nuevo, **la sola solicitud** -esto sin que sea necesario agotar el procedimiento previsto para el efecto- que pueda hacer una comunidad indígena integrante del Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC en relación con la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por dichos pueblos o comunidades indígenas, da lugar al ejercicio de las competencias previstas en el artículo 5° del Decreto demandado, las cuales pueden tener asiento en los territorios de otras entidades territoriales y, por ello, asumir facultades o prerrogativas propias de dichos entes.

Sobre la autonomía de las entidades territoriales la Corte ha sido enfática en indicar que si bien el legislador es el que establece las condiciones básicas de la autonomía territorial en garantía del principio del Estado Unitario, lo cierto es que siempre está obligado a respetar su núcleo esencial. En este sentido ha expuesto la Corte:

*“148. Como se mencionó anteriormente, el artículo 286 de la Constitución reconoce como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Según el artículo 287 superior, estas entidades **gozan de autonomía para la gestión de sus intereses**, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y tienen derecho a (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) **ejercer las competencias que les correspondan**, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales.*

*149. Esta Corte ha sostenido que la organización del Estado como república unitaria, a la que se refiere el artículo 1° de la Constitución, garantiza la descentralización y, a su vez, **la autonomía de las entidades territoriales para***

**gestionar sus intereses.** Lo anterior implica que, con el fin de garantizar la armonía entre los principios de unidad y autonomía territorial, el legislador debe establecer una distribución de competencias entre “la Nación y las entidades territoriales y [determinar] un sistema de limitaciones recíprocas”<sup>30</sup>.

150. En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la autonomía territorial encuentra su límite en el principio de centralización política<sup>31</sup>. Por su parte, el principio unitario está limitado por el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, **contenido mínimo que es indisponible por el legislador**<sup>32</sup>.

151. La Corte ha reconocido que dicho **núcleo esencial** se compone por “**aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses**”<sup>33</sup>. En esa medida, las entidades territoriales cuentan con la **garantía constitucional de ejercer las competencias y facultades** previstas en el artículo 287 de la Constitución.

152. En suma, si bien es el legislador el que establece las condiciones básicas de la autonomía territorial, en garantía del principio unitario, está obligado a respetar siempre su núcleo esencial. Un elemento fundamental de esta salvaguarda es la **facultad que tienen las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y actuar mediante sus órganos de administración**. Por ende, en la correspondiente distribución de competencias, el Congreso **debe abstenerse de establecer normas que afecten la capacidad de las entidades territoriales de darse su propia administración u organización, o su poder para ejercer sus funciones a través de sus propias autoridades**<sup>34</sup><sup>35</sup>

De esta forma, el núcleo esencial de las entidades territoriales indisponible para la ley, parte por garantizar los elementos indispensables a la propia configuración del concepto y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus intereses y ejercer las competencias que le corresponden.

Sin duda, un elemento indispensable y propio para la propia configuración del concepto de autonomía, es la definición, delimitación y seguridad jurídica, precisamente del territorio en el que se circunscribe el ámbito de acción de estas entidades.

La importancia del territorio se concretiza en las funciones encargadas al municipio de “ordenar el desarrollo de su territorio”. Al respecto la Corte ha expuesto:

*“De manera que la competencia de las entidades territoriales, se desarrolla dentro de un marco general de referencia. Y es, en concordancia con dichos presupuestos, que el artículo 311 de la Constitución Política **le impone al Municipio, como entidad fundamental de la división político-***

<sup>30</sup> Ver sentencia C-380 de 2019.

<sup>31</sup> la autonomía se encuentra limitada por el principio de centralización política, el cual se traduce, entre otros elementos, en (i) la subordinación del ejercicio de las competencias territoriales a la ley, (ii) la asignación de competencias a la Nación para la definición de políticas que tengan aplicación en todo el territorio nacional, (iii) la posibilidad de intervenciones excepcionales en asuntos que ordinariamente son del resorte de las entidades territoriales –cuando las circunstancias así lo ameritan o exista un interés nacional de relevancia superior–, y (iv) en una administración de justicia común. Sentencia C-380 de 2019.

<sup>32</sup> Ver sentencias C-284 de 1997 y C-380 de 2019.

<sup>33</sup> Ver sentencias C-035 de 2016 y C-380 de 2019.

<sup>34</sup> Ver sentencias C-380 de 2019.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2022.

**administrativa del Estado, el deber, entre otros, de “ordenar el desarrollo de su territorio”.**

*Al respecto, esta Corporación ha definido que la función de ordenar el territorio implica “una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y **desarrollo de un determinado espacio físico territorial** con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial<sup>36</sup>37.*

*2. En atención a los anteriores mandatos superiores, el Legislador expidió la Ley 388 de 1997, con la cual buscó armonizar las disposiciones que anteriormente regulaban el tema del ordenamiento territorial (Ley 9 de 1989) con las nuevas normas Constitucionales y las leyes orgánicas del plan de desarrollo, áreas metropolitanas y la que creara el sistema nacional ambiental. Con esta normatividad se regularon los aspectos referidos a los mecanismos que le **permitieran al municipio promover el ordenamiento de su territorio**, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural; y la garantía a los propietarios de la utilización del suelo conforme con la función social de la propiedad y la efectividad del derecho a la vivienda (artículo 1º).*

*Esta ley, expresamente señala que el ordenamiento territorial es “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, (...) dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el **desarrollo del territorio bajo su jurisdicción**, regular la **utilización, transformación y ocupación del espacio**, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”. Y determina que su estatuto se fundamenta en los principios de la función social y ecológica de la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (artículo 2)”38.*

Así las cosas, la definición y delimitación del territorio resulta un aspecto cardinal para el ejercicio de las competencias y gestión de los intereses que le corresponden a las entidades territoriales, dentro de la cuales se encuentra el ordenamiento del territorio a cargo de los municipios.

**6.7.2. Concepto de violación: la indefinición respecto de la delimitación del territorio que constituye el ámbito de aplicación del Decreto demandado (artículo 3º, aparte resaltado) vulnera la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses.**

En efecto, no solo el Decreto Ley 1094 de 2024 no determinó la constitución de una entidad territorial indígena tal como se expuso en el cargo primero de la presente demanda, sino que omitió definir con claridad y certeza el territorio que determina el ámbito de aplicación de dicho Decreto.

---

36 C-750 de 2000.

37 C- 117 de 2006, C- 123 de 2014.

38 Corte Constitucional. Sentencia T-709 de 2014.

De esta forma, debe insistirse el ejercicio de las amplias competencias previstas en las normas demandadas, en especial del artículo 5°, puede efectuarse respecto de territorios en los cuales no existe certeza de su limitación, ni mucho menos de la titularidad colectiva de la comunidad indígena interesada.

Debe recordarse que en los términos del marco jurídico aplicable respecto de la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas, se prevé un procedimiento administrativo tendiente, entre otros aspectos, a clarificar o delimitar el territorio objeto de la solicitud y a proteger provisionalmente estos territorios hasta tanto curse y se agote el procedimiento de titulación colectiva de la propiedad. No otra cosa puede concluirse al analizar las siguientes disposiciones contentivas del referido Decreto 2333 de 2024:

**Artículo 5°.** *Procedimiento de medidas de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales. El procedimiento para adelantar la medida de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales será el siguiente:*

*1. Solicitud: El trámite se iniciará de oficio por el Incoder, o a solicitud del Ministerio del Interior, de otra entidad pública, de la comunidad indígena interesada, a través de su cabildo o autoridad tradicional, o de una organización indígena.*

*La solicitud de protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales deberá acompañarse de una información básica relacionada con la ubicación, vías de acceso, **un croquis del área a proteger**, el número de familias que integra la comunidad y la dirección donde recibirán comunicaciones y notificaciones.*

*Esta solicitud podrá presentarse **junto con la solicitud de constitución de resguardos de que trata el Capítulo III del Decreto número 2164 de 1995.***

Por su parte, el numeral 5° del mismo artículo establece:

*5. El Incoder emitirá un auto donde se determinen los responsables, funcionarios, y fechas para realizar la visita técnica tendiente a recopilar la información para la elaboración del estudio socioeconómico y **levantamiento topográfico**. El auto que ordena la visita se comunicará al Procurador Agrario, a las comunidades ocupantes interesadas y a quien hubiese formulado la solicitud. También se notificará personalmente a los titulares de derechos inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria y se fijará un edicto que contenga los datos esenciales de la petición en la secretaría de las alcaldías donde se halle ubicado el territorio ancestral y/o tradicional, por el término de diez (10) días, a solicitud del Incoder, el cual se agregará al expediente.*

*6. Visita técnica: En la visita técnica se levantará un acta suscrita por las autoridades indígenas y funcionarios y las personas que han intervenido en ella, la cual deberá contener los siguientes datos: a) Ubicación del territorio; b) **Linderos generales**; c) Área aproximada; d) Número de habitantes que hacen parte de la comunidad; e) Número de colonos o terceros establecidos, indicando el área aproximada que ocupan y la explotación que adelantan. La visita deberá realizarse en un plazo no mayor a 12 meses después de emitido el auto. En los casos en que exista riesgo de despojo territorial, la visita se hará con carácter urgente y prioritario.*

7. Entrega de estudio socioeconómico y **levantamiento topográfico**. Dentro de los 30 días hábiles siguientes a la culminación de la visita técnica, el Incoder elaborará el estudio socioeconómico y **levantamiento topográfico con su plano correspondiente**. Se compulsará copia del mismo a la comunidad respectiva y se realizará socialización cuando esta lo requiera.

Como se desprende con claridad de las normas antes citadas, la protección que se otorga a estos territorios, parte necesariamente de la determinación del territorio que sea objeto de la solicitud, del cumplimiento del principio de publicidad y de la verificación que haga la autoridad estatal competente, para que, reunidos los todos estos requisitos y los demás que exige el Decreto 2334 de 2014, se expida el acto administrativo en los siguientes términos:

*“8. Expedición de la resolución de protección provisional de la posesión del territorio ancestral y/o tradicional: con base en el estudio socioeconómico y **levantamiento topográfico**, el Incoder expedirá, en un plazo no mayor a 15 días siguientes a la elaboración del mismo, una resolución motivada decidiendo sobre el reconocimiento y protección **provisional** de la posesión del territorio ancestral y/o tradicional. En caso que resulte procedente tal reconocimiento y protección, en la misma resolución se solicitará a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos la inscripción de la medida provisional en los folios correspondientes. En los casos en que no existan folios de matrícula inmobiliaria se solicitará la apertura inmediata de uno nuevo a nombre del Incoder, con la anotación provisional respectiva de su carácter de territorio ancestral y/o tradicional indígena, en favor de la respectiva comunidad, así como la inscripción de la mencionada resolución”.*

Pues bien, a partir del entendimiento de la razonabilidad propia del Decreto 2333 de 2014 tendiente a otorgar protección de estos territorios sólo en el evento en que exista una delimitación clara y concreta, se puede evidenciar la infracción constitucional de las normas demandadas al permitir el ejercicio de competencias sobre territorios sobre los cuales no existe claridad ni certeza sobre su delimitación, ni mucho menos sobre la titularidad colectiva sobre los mismos, abriendo paso, de contera a la vulneración del principio de autonomía territorial, en la medida en que el Decreto con fuerza de ley que ahora se demanda vulnera su núcleo esencial, al impedir de forma efectiva la gestión de sus intereses al interior de los territorios de las entidades territoriales. Es por ello que este cargo específico, al igual que el cargo sexto, se focalizan sobre el aparte que ha sido subrayado del artículo 3 del Decreto-Ley 1094 de 2024.

Finalmente, se considera útil y pertinente transmitir a la honorable Corte Constitucional la convicción del suscrito accionante sobre la trascendencia que la presente demanda tiene para la supremacía constitucional y la vigencia material del Estado Social de Derecho, como quiera que la normativa aquí demandada parece inscribirse en un mismo *modus operandi* basado en el uso abusivo de las facultades otorgadas por artículo 56 transitorio de la Constitución del 91, como puede apreciarse en los recientes Decreto Ley 1275 de 2024 y Decreto Ley 968 de 2024. Si bien estos últimos no son objeto de la presente demanda, son fuente de preocupación para el constitucionalismo colombiano.

## **VII.- PETICIONES**

Con base en todo lo anteriormente expuesto, se solicita muy respetuosamente a la honorable Corte Constitucional:

1.- Declarar **INEXEQUIBLE** la totalidad del Decreto-Ley 1094 de 2024.

2.- En subsidio de lo anterior, declarar **INEXEQUIBLE** el siguiente aparte contenido en el artículo 3° Decreto-Ley 1094 de 2024: *“las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios”*

3.- En último subsidio, declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del Decreto-Ley 1094 de 2024, en el sentido de que solo puede ser aplicado en las zonas específicas y delimitadas en las que se hubiere reconocido la propiedad colectiva de los territorios indígenas.

### **VIII.- NOTIFICACIONES**

El suscrito recibe notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional y en el siguiente correo: [alvarezrosaleshugo@gmail.com](mailto:alvarezrosaleshugo@gmail.com), a la dirección: Calle 70 # 7-60

De los Honorables Magistrados,



**HUGO ÁLVAREZ ROSALES**

CC. 91522678

[alvarezrosaleshugo@gmail.com](mailto:alvarezrosaleshugo@gmail.com)