

D-9310

Señores Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL - SALA PLENA.
E.S.D.



Referencia: Acción Pública de Inconstitucionalidad.

HERNANDO CASTRO SUAREZ, mayor y vecino de localidad de Puerto Santander (Amazonas), identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 15.875.316, en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, acudo a su despacho en mi calidad de ciudadano colombiano de la etnia Uitoto y de Delegado Indígena de la Mesa Regional Amazónica en representación de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas AATI's del Departamento del Amazonas, para que se proceda a declarar la inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley 1551 de 2012.

I.- NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL

A continuación se transcribe la norma que se acusa como inconstitucional:

Diario Oficial No 48.483, del 6 de julio de 2012.

“LEY 1551 DE 2012
(Julio 6)

por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios

El Congreso de Colombia
DECRETA:
(...)

ARTÍCULO 44. De conformidad con el artículo 285 de la Constitución Nacional, créense los territorios especiales biodiversos y fronterizos en las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales, para que en los términos que reglamente el Gobierno nacional dentro del término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado pueda cumplir las funciones y servicios que tiene a su cargo, así:

1. El Encanto - Amazonas
2. La Chorrera - Amazonas
3. La Pedrera - Amazonas
4. La Victoria - Amazonas
5. Mirití-Paraná - Amazonas
6. Puerto Alegría - Amazonas
7. Puerto Arica - Amazonas

8. Puerto Santander – Amazonas
9. Tarapacá – Amazonas
10. Barrancominas – Guainía
11. Cacahual – Guainía
12. La Guadalupe – Guainía
13. Mapiripán – Guainía
14. Morichal – Guainía
15. Pana Pana – Guainía
16. Puerto Colombia – Guainía
17. San Felipe – Guainía
18. Pacoa – Vaupés
19. Papunaua – Vaupés
20. Yavaraté – Vaupés
21. Jardines de sucumbíos - Nariño

Estos territorios especiales tendrán una estructura institucional mínima, cuya autoridad político administrativa será de elección popular, para prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, garantizar los servicios de salud, educación y saneamiento básico, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. “

II.- NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS.

Constitución Política, artículos: 1º, 2º, 4º, 7º, 13, 23, 40 numeral 2º, 58, 70, 93, 150 numerales 4º y 10, 151, 157 numerales 2º y 3º, 158, 243, 285, 286, 287, 288, 311, 329, 330, 356, 357 y 56 transitorio.

Convenio 169 de la OIT, artículo 6 literal a)

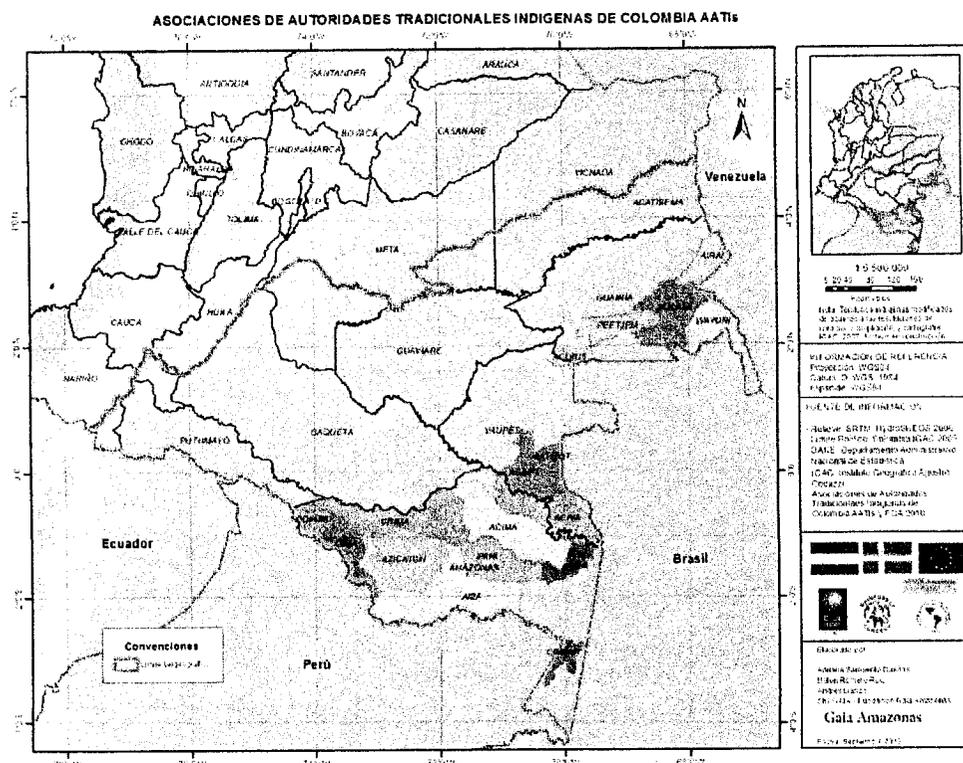
III.- SUSTENTACIÓN DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEMANDADA.

Consideraciones previas.

1.- Hasta la expedición de la Constitución de 1991 la institucionalidad de los pueblos indígenas había sido desconocida de manera sistemática por parte del Estado, tal desconocimiento vino con la imposición de instituciones políticas – administrativas paralelas ajenas a la cultura de estos pueblos, sin consideración a sus particularidades culturales, sociales, económicas y políticas.

La Constitución de 1991 abolió la política de integración y sometimiento cultural contra los pueblos indígenas, reconociendo el derecho a la autonomía y autogobierno a través de sus propias autoridades e instituciones, con lo cual se haría posible hacer coincidir el territorio y la organización socio – cultural con la estructura política – administrativa. Se dispuso así un nuevo régimen territorial a partir del cual se otorgaba a los territorios indígenas el carácter de entidades

que permita la conformación y funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas, configurándose así una discriminación negativa en relación con la población indígena.



Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígena –AATI’s- conformadas e inscritas en los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guanía

2.- En la Amazonía se produjeron particulares cambios institucionales con la expedición de la Constitución de 1991. Se elevó a la categoría de departamentos las antiguas intendencias y comisarías¹. El Constituyente facultó extraordinariamente al Presidente de la República para que expidiera decretos con fuerza de ley para asegurar la debida organización y funcionamiento de las mencionadas intendencias y comisarías². En desarrollo de las mencionadas facultades extraordinarias el Gobierno Nacional expidió el Decreto ley 2274 de 1991 por medio del cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, estableciendo en su artículo 21, lo siguiente:

“Artículo 21.- Para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de los nuevos departamentos, en aquellas áreas que no formen parte de un determinado municipio, los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías se mantendrán como divisiones departamentales.

1 Las intendencias y comisarías fueron unas divisiones políticas del territorio bajo la dirección del nivel nacional, abolidas por la Constitución de 1991.

2 Artículo 39 transitorio íbidem.

En cada una de ellas habrá un Corregidor, que será agente del Gobernador, y una Junta Administradora, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías.”

3.- La Corte Constitucional mediante sentencia C - 141 del 7 de febrero de 2001 declaró la inexecutable del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, así:

“Primero: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991.

Segundo: Conforme a lo expuesto en el fundamento 20 de esta sentencia, los efectos de la anterior declaración de inexecutable del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 quedan diferidos por un término máximo dos legislaturas, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes.”

La Corte Constitucional se fundamentó en las siguientes consideraciones para retirar del ordenamiento jurídico la figura de los corregimientos departamentales:

(i) Toda porción del territorio nacional debe hacer parte de un municipio, distrito o territorio indígena.

“ 10. (...) es cierto que el municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo (CP art. 311), y por ende, salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio. Igualmente es cierto que la Carta no autoriza de manera expresa la existencia de la figura de los corregimientos departamentales.”

(ii) La preservación transitoria de los Corregimientos Departamentales se justificaría constitucionalmente si esa decisión hubiera estado dirigida a la incorporación progresiva de esas áreas al régimen municipal.

“11. (...) la Corte considera que, dadas las particularidades económicas, geográficas y demográficas de esas regiones, bien podía el Gobierno preservar la figura del corregimiento (ahora bajo la forma de corregimiento departamental) siempre y cuando esa decisión estuviera encaminada a progresivamente adaptar esos territorios al régimen municipal previsto en la Carta, pues esa posibilidad se entiende comprendida dentro de las facultades conferidas por el artículo 39 transitorio.”

(iii) La transitoriedad de la figura de los corregimientos departamentales debía ser finalmente superada con la expedición de la legislación orgánica de ordenamiento territorial, según lo dispone el artículo 288 de la Carta.

“12. (...) la Corte concluye que la norma acusada podía transformar los corregimientos intendenciales y comisariales en corregimientos departamentales como una figura transitoria para poner en marcha los nuevos departamentos. Es claro que tales formas organizativas deben ser reconocidas como transitorias, hasta tanto sea expedida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por cuanto es éste el medio por el cual debe

desarrollarse finalmente la forma de cómo debe organizarse política y administrativamente el territorio nacional (C.P. art. 288)”

(iv) El carácter permanente la figura de los corregimientos departamentales, determina su inconstitucionalidad.

“La necesaria transitoriedad de la figura de los corregimientos departamentales y el carácter permanente de la regulación acusada.

16- El análisis precedente suscita un obvio interrogante, y es el siguiente: la razón esencial que ha fundamentado hasta ahora la constitucionalidad de la figura del corregimiento departamental, prevista en la norma acusada, es su naturaleza transitoria, ya que ese carácter es el que permite que esas porciones del territorio no hagan parte obligatoriamente de un municipio, al menos durante un período limitado de tiempo. Sin embargo, la regulación acusada, incorporada en el decreto 2274 de 1991, tiene vocación permanente, ya que ese cuerpo normativo en ningún lugar establece que esos corregimientos, en un determinado momento, serán transformados en municipios, o serán incorporados en un municipio.

Esta permanencia indefinida de los corregimientos departamentales hace que la regulación se torne inconstitucional ya que, como se ha explicado in extenso en esta sentencia, la figura sólo tenía justificación constitucional como un instrumento de transición, que permitiera la adaptación de las antiguas intendencias y comisarías al régimen territorial previsto en la Carta, que hace del municipio su estructura básica (CP art. 311). Es cierto que el Legislador ha establecido algunas regulaciones que podrían facilitar la incorporación de algunos de esos territorios al régimen municipal. Sin embargo, no sólo la norma acusada no estableció un límite en el tiempo a la figura, sino que la Corte constata que no ha existido una estrategia deliberada destinada a incorporar, en un tiempo razonable, todas estas zonas en el régimen municipal previsto por la Carta, la cual autoriza, gracias a la existencia de categorías de municipios (CP art. 320), una flexibilidad suficiente para que ese proceso se lleve a cabo, de manera paulatina pero sin pausa.

17- En tales circunstancias, la Corte concluye que el artículo acusado tuvo en 1991 una cierta justificación constitucional, pues podía ser considerado un desarrollo del artículo 39 transitorio de la Carta, ya que, dentro del margen de apreciación del Gobierno y de la Comisión Especial Legislativa, la preservación de los corregimientos podía ser vista como un mecanismo apto para asegurar el debido funcionamiento de los nuevos departamentos. Sin embargo, esa norma adolece de un vicio de inconstitucionalidad por cuanto el decreto 2274 de 1991 no establece ningún límite en el tiempo para el mantenimiento de los corregimientos departamentales, con lo cual la medida, en la práctica, se torna permanente. Esa mutación de la norma la hace inconstitucional, pues una cosa es admitir la existencia de los corregimientos departamentales, como un instrumento transitorio y excepcional para poner en marcha los nuevos departamentos, y otra muy diferente es permitir que esos corregimientos sean consagrados como una institución permanente, que es lo que en el fondo hace la disposición acusada, lo cual vulnera el diseño territorial establecido por la Carta, en virtud del cual, el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado (CP art. 311). Este vicio de inconstitucionalidad es aún más patente si se tiene en cuenta que diez años después de expedida la norma, la figura de los corregimientos departamentales se mantiene, con lo cual, numerosas porciones del territorio nacional siguen sustraídas del régimen municipal.” (Ratio decidendi subrayada)

(v) Necesidad de diferir los efectos de la inconstitucionalidad e intervención del legislativo para la adopción de un régimen especial, que permita la adecuación de estas áreas a la estructura territorial de la Carta y garantice el derecho de sus pobladores a elegir a sus autoridades locales.

“21. (...)

En tales circunstancias, la Corte considera que la incorporación de los corregimientos al régimen departamental [municipal] es un tema complejo, en donde la libertad del Legislador es amplia, por lo cual es necesario que el Congreso goce de un tiempo suficiente para debatir y regular el tema. Pero igualmente, la preservación de los corregimientos departamentales no sólo contraviene la estructura territorial prevista por la Carta sino que afecta el derecho de participación de los habitantes de estas zonas, que no pueden elegir directamente a todas sus autoridades locales. Es pues indispensable que esa situación inconstitucional no se siga prolongando en el tiempo. En tales condiciones, la Corte concluye que un plazo de dos legislaturas representa un término adecuado, para que durante ese período el Congreso pueda adoptar, dentro de la libertad de configuración que le es propia, el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes. Durante ese plazo, la disposición declarada inconstitucional será mantenida en el ordenamiento, con el fin de evitar un vacío normativo, que sería traumático para los principios constitucionales. Pero si transcurren las dos legislaturas, y el Congreso no expide una regulación que sustituya al artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, entonces la declaración de inexequibilidad se hará efectiva y ese artículo saldrá del ordenamiento en ese momento.” (Subrayado fuera del texto)

4.- En cumplimiento de lo dispuesto por la Sentencia C-141 de 2001 de la Corte Constitucional, en el Congreso de la República se presentó, discutió y aprobó el proyecto de ley 032 de 2001 Cámara, 198 de 2001 Senado, que establecía el régimen especial tendiente a adecuar la situación de los corregimientos departamentales a la estructura político-administrativa establecida en la Carta, así:

- Las asambleas departamentales podrían crear municipios sin el lleno de los requisitos legales por razones de defensa nacional, previamente establecidas por el presidente de la república y elevar a tal categoría a los corregimientos departamentales que se ubiquen en zonas de frontera. Los concejales de estos nuevos municipios trabajarían ad honorem.

- Las asambleas departamentales podrían erigir en municipios a los corregimientos departamentales con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que el nuevo municipio resulte de la fusión de por lo menos tres (3) corregimientos circunvecinos del mismo departamento.

- Que los recursos de cada corregimiento fueran iguales o superiores al 50% del presupuesto de un municipio de sexta categoría en los términos de la Ley 617 de 2000.

- Las asambleas departamentales podrían anexar un corregimiento ubicado en zona de frontera a un municipio.

- A los territorios indígenas no se aplicaba la ley, conservando su vocación de ente territorial, hasta tanto no se expidiera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o el Gobierno Nacional expidiera las normas para reglamentar su funcionamiento, según lo autoriza el artículo 56 transitorio de la Constitución Política.

- Los corregimientos departamentales que decidieran mantenerse como tales estarían sujetos al régimen económico dispuesto para ellos en el Decreto 2274 de 1991.

5.- El ejecutivo nacional al estudiar el proyecto de ley 032 de 2001 Cámara, 198 de 2001 Senado, decidió no sancionarlo y en consecuencia objetarlo por inconstitucional en consideración a los siguientes aspectos:

- Las facultades extraordinarias que el Constituyente le confirió al gobierno para dictar normas para poner en funcionamiento los territorios indígenas, en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política, mientras se expedía la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ya se habían agotado, pues la condición allí contenida había sido ampliamente desarrollada por el gobierno y por el legislador permanente, quien era el único que actualmente tendría la facultad constitucional para legislar al respecto.

- Por otra parte, se consideraba violatorio del derecho a la igualdad el artículo del proyecto de ley que privaba de remuneración a los concejales de los nuevos municipios.

6.- El 20 de junio de 2002 se cumplió el término de dos (2) legislaturas concedido por la Corte Constitucional al Congreso de la República para que expidiera el régimen territorial especial que permitiera la progresiva incorporación de estas áreas al esquema de ordenamiento territorial establecido en la Carta, según el cual las entidades territoriales son los municipios, distritos y los territorios indígenas³, no encontrándose dentro de estas los denominados "corregimientos departamentales".

Desde entonces la situación jurídica de los pobladores y territorios comprendidos en el área de algunos de los extintos corregimientos se podría resumir así:

- La población no tiene derecho a participar en la conformación de su gobierno local; en consecuencia, el gobernador departamental ejerce como autoridad seccional y local en una extensa área, es decir, formalmente, asume las funciones que constitucionalmente le

³ Artículo 286 ibídem.

corresponderían a los alcaldes, concejales o a las autoridades indígenas; en la práctica, su acción en las áreas de los extintos corregimientos departamentales es muy deficiente.

- La población no se beneficia de los recursos asignados a las entidades territoriales locales: no son incluidos en el cálculo para la distribución de los recursos de propósito general, agua potable y saneamiento básico y alimentación escolar, no obstante el mandato del artículo 98 de la Ley 715 de 2001 que determina lo contrario.

- Este territorio no cuenta con instrumentos de planificación legalmente⁴ reconocidos para la definición de usos del suelo y ocupación del territorio, en razón de no encontrarse en jurisdicción de un municipio, distrito o entidad territorial indígena.

7.- En el caso particular de las autoridades indígenas del departamento del Amazonas, desde el año 2002 han venido implementando con la Gobernación y, últimamente con otras autoridades públicas del sector ambiental, la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa - MPCCI-, como instancia de interlocución y trabajo conjunto, abordando los sectores de educación, salud, medio ambiente y gobierno propio. Dicho proceso ha sido reseñado y valorado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 383 de 2003, en la medida que se constituye como - *“espacio institucional de carácter permanente para organizar la función administrativa y asegurar la presencia estatal en el departamento”*⁵-.

A lo largo de sus diez años de existencia la MPCCI se ha constituido en fundamento de la estabilidad social, cultural, política y económica del Departamento, haciendo evidentes los beneficios del fortalecimiento de los sistemas de gobierno indígena, el cual se genera en la interacción respetuosa y constructiva con las otras autoridades públicas. Este proceso, armoniosamente construido, queda en riesgo cuando se imponen mecanismos de corte colonialista en la organización territorial, tales como el que se define en el artículo 44 demandado.

Por este motivo y en reiteradas oportunidades los representantes de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas - AATIs, presentamos solicitudes respetuosas al Congreso de la República y al gobierno nacional (Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación), tendientes a:

⁴ La Ley 388 de 1997 sólo permite la ordenación ambiental para los municipios.

⁵ Gobernación del Amazonas, Mesa Permanente de coordinación administrativa entre las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y el Departamento del Amazonas, memorias, Contrato Administrativo 002 del 22 de agosto de 2002.

- Impedir la aprobación de proyectos de ley que buscaban municipalizar las áreas de los extintos corregimientos departamentales
- Expedir las normas que permitan poner en funcionamiento los territorios indígenas y las que se requieran para establecer la coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, lo cual consideramos puede ser adelantado por el gobierno nacional con fundamento en las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 56 transitorio de la Carta, además de la vía legislativa ordinaria en cabeza del Congreso.
- En cualquiera de los casos, solicitamos el respeto del derecho fundamental constitucional a la consulta previa.

8.- El día 6 de julio de 2012 se promulga la Ley 1551 en cuyo artículo 44 se dispuso:

- Crear una nueva especie de entidad territorial denominada "Territorios especiales biodiversos y fronterizos" que se materializaría en la jurisdicción territorial de cada uno de los veinte (20) extintos corregimientos departamentales de Amazonas, Vaupés y Guainía, es decir, a los referidos en la sentencia C - 141 de 2001 de la Corte Constitucional.
- Se establece un plazo de seis (6) meses contados a partir de su vigencia, para que el gobierno nacional reglamente lo que se requiera para poner en funcionamiento y determinar los servicios a cargo de estas nuevas entidades territoriales.
- Se determina que la estructura institucional de estas nuevas entidades territoriales será la mínima y que estará gobernada por una autoridad político - administrativa elegida democráticamente, teniendo como funciones⁶: (i) prestar los servicios públicos que determine la ley (ii) construir las obras que demande el progreso local (iii) garantizar los servicios de salud, educación y saneamiento básico (iv) ordenar el desarrollo de su territorio (v) promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY 1551 DE 2012.

1.- Violación del Derecho a la Consulta Previa (Convenio 169 OIT, artículo 6º literal a), Constitución Política artículos 40-2, 93 y 330 parágrafo)

⁶ Estas funciones corresponden exactamente a las dispuestas para los municipios en el artículo 311 de la Constitución Política.

Las disposiciones contenidas en el artículo 44 de la Ley 1551 de 2012 aquí demandadas fueron expedidas con violación del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, conforme se dispone en el Convenio 169 de la OIT, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad, y con los artículos 40-2; 93 y 330 parágrafo de la Carta.

El ámbito de aplicación de la norma demandada corresponde en su totalidad con territorios indígenas tradicionalmente ocupados por los pueblos Andoque, Uitoto, Nonuya, Muinane, Bora, Miraña, Yucuna, Matapi, Cubeo, Barazano, Macuna, Tanimuca, Letuama, Bara, Cabiari, Yujup - Makú, Yauna, Okaina, Muruy, Inga, Ticuna, Tuyuca, Piratapuyo, Puinave, Tucano, Desano, Yuruti, Eduría, Itano, Piapoco, Curripaco, Guanano, Carapana, Pisamira, entre otros.

El área territorial objeto de la norma acusada mayoritariamente se encuentra reconocida en calidad de resguardo indígena y en estos se encuentran organizados gobiernos locales a través de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas - AATIs - CRIMA, PANI, AIZA, COINPA, AZICACHT, OIMA, ACIMA, ACIYA, AIPEA, CIMTAR, ACAIPI, AIRAI, WAYURI y JAJLAMI, entre otras legalmente reconocidas ante la Dirección de Asuntos Indígenas.

En reiteradas ocasiones las AATIs del Amazonas nos dirigimos al Ministro del Interior, al director de Planeación Nacional y al Presidente de la República solicitándoles su intervención para dar solución a la problemática que se presentaba en las denominadas "áreas no municipalizadas" de los departamentos del Amazonas, Vaupés y Guainía, relacionada específicamente con el vacío político - administrativo generado por la efectiva inconstitucionalidad del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, y en el cual se hacía énfasis sobre la obligatoriedad de adelantar los respectivos procesos de consulta previa con los pueblos indígenas que ancestralmente hemos habitado estos territorios, tal como consta en las peticiones que anexamos a la presente acción, sin recibir respuesta favorable o desfavorable.

En la comisión de trabajo de la Mesa Regional Amazónica celebrada en Villavicencio el día 23 de mayo de 2012, donde se trató el tema de ordenamiento territorial, los representantes del gobierno nacional nos informaron sobre la existencia del proyecto de ley 171 Senado de 2011 y 212 Cámara 2011 en el cual se encontraba dispuesto el artículo que finalmente correspondió al aquí acusado, en ese momento y posteriormente de manera reiterada manifestamos nuestra oposición a la aprobación de la mencionada norma, considerando que :

- Esa iniciativa legislativa tendría obligatoriamente que surtir previamente el proceso de consulta con cada uno de los pueblos indígenas que habitamos las denominadas "áreas no municipalizadas" de Amazonas, Vaupés y Guainía.
- Las disposiciones allí contenidas vulneraban directamente nuestro derecho de autogobierno dispuesto en el artículo 330 de la Carta, imponiendo una forma de gobierno ajena a nuestra tradición e identidad cultural.
- Creaba una nueva especie de entidad territorial local denominada "Territorios especiales biodiversos y fronterizos" no contemplada en la Constitución para el nivel local (municipio, distrito o territorio indígena), de carácter permanente, desconociendo los efectos de cosa juzgada constitucional de la sentencia de la Corte Constitucional C - 141 de 2001.
- Se desconocía la reserva de ley orgánica dispuesta constitucionalmente para este tipo de normas de ordenamiento territorial.
- Se desconocía la unidad de materia en relación con el contenido y título del proyecto de ley, ya que este se refería a la modernización del régimen municipal y la norma demandada creaba una nueva especie de entidad territorial diferente del municipio.
- Se violaba el principio democrático o de consecutividad al introducir el artículo demandado en la comisión primera de Senado, sin haber surtido respectivamente debate y aprobación en la comisión primera y plenaria de la Cámara de Representantes.

No obstante la solicitud y advertencia realizada, el trámite legislativo continuó con la omisión del proceso la consulta previa a los pueblos indígenas que particularmente seríamos afectados por la medida legislativa, hasta convertirse en ley.

Los precedentes jurisprudenciales son reiterados y uniformes en señalar la obligación que recae sobre el gobierno nacional y el órgano legislativo de realizar los procesos de consulta previa cada vez que se prevea la adopción de medidas legislativas que puedan afectar directamente a las comunidades indígenas, como inequívocamente ocurre en el presente caso, es claro que tanto el gobierno como el congreso conocían las particularidades fácticas y jurídicas que se presentaban en las denominadas "áreas no municipalizadas" de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, es decir, de la existencia de territorios indígenas en la totalidad de las jurisdicciones sobre las cuales se estaban constituyendo unas divisiones político -

administrativas diferentes de las dispuestas en la Carta (municipio, distrito o territorio indígena), y en todo caso opuestas a la organización social y cultural propia de nuestros pueblos, así como a la aspiración histórica que constitucionalmente se reconoce a éstos para conformar un gobierno local de conformidad con el derecho consuetudinario para cumplir las funciones dispuestas en los artículos 286, 287, 288 y 330 de la Constitución.

En conclusión, la norma demanda debe ser declarada inconstitucional por violar el derecho de consulta previa de los pueblos indígenas que habitamos los veinte (20) extintos "corregimientos departamentales" de Amazonas, Vaupés y Guainía, toda vez que de su contenido normativo se deriva clara y directamente una afectación a nuestro derecho constitucional al autogobierno y autonomía local, ya que torna inviable la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas e impone una forma de gobierno local que no corresponde con nuestra organización político administrativa propia.

2.- Violación del esquema territorial constitucional. (Constitución Política, artículo 286)

La creación de una nueva especie de Entidad Territorial denominada "Territorios especiales biodiversos y fronterizos" viola lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución, de acuerdo con los cuales en el nivel local sólo se encuentran dispuestas las siguientes entidades territoriales: (i) Distritos (ii) municipios (iii) territorios indígenas. Donde no está habilitado el legislador para introducir otra nueva especie de entidad territorial en el ordenamiento jurídico.

La nominación de las entidades territoriales la efectuó el constituyente de manera taxativa en el artículo 286 y de manera particular se dispuso que en el nivel local toda porción del territorio nacional debe hacer parte de un distrito, municipio o territorio indígena. Por lo cual no le estaba permitido al legislador, en el caso que nos ocupa, crear una nueva especie de entidad territorial y al hacerlo violó las normas constitucionales a las cuales se encontraba subordinado.

En la sentencia C - 141 de 2001 que trató el caso de los extintos corregimientos departamentales de Amazonas, Vaupés y Guainía, la Corte Constitucional había establecido la necesidad de adecuar la situación de estas áreas al esquema territorial constitucional, refiriéndose a que en la distribución del poder en el ámbito territorial del nivel local debe estar presente necesariamente una de las figuras de

ordenamiento territorial contempladas en el artículo 286 de la Carta, así:

“10. (...) es cierto que el municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo (CP art. 311), y por ende, salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio. Igualmente es cierto que la Carta no autoriza de manera expresa la existencia de la figura de los corregimientos departamentales.”

(...)

.. Esa mutación de la norma la hace inconstitucional, pues una cosa es admitir la existencia de los corregimientos departamentales, como un instrumento transitorio y excepcional para poner en marcha los nuevos departamentos, y otra muy diferente es permitir que esos corregimientos sean consagrados como una institución permanente, que es lo que en el fondo hace la disposición acusada, lo cual vulnera el diseño territorial establecido por la Carta, en virtud del cual, el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado (CP art. 311).

La norma demandada no hace otra cosa que tratar de incorporar nuevamente al ordenamiento jurídico los extintos corregimientos departamentales, disfrazándolos bajo otra denominación, crea una nueva figura de ordenamiento territorial que denomina “territorios especiales biodiversos y fronterizos” la cual se materializa en cada uno de los citados corregimientos, es decir, utilizando sus mismos nombres y límites territoriales busca desconocer los efectos de cosa juzgada constitucional de la sentencia C - 141 de 2001, antes citada.

En efecto, los fundamentos de la Corte Constitucional para retirar del ordenamiento jurídico la figura de los corregimientos departamentales pueden ser nuevamente esgrimidos aquí para sustentar la inconstitucionalidad de los “territorios especiales biodiversos y fronterizos”, se tratan de unas divisiones departamentales no previstas o autorizadas en la Constitución, que de manera permanente pretenden tomar el lugar de las figuras de ordenamiento territorial local que fundamentalmente deben estar presentes en esas áreas, como serían los municipios o territorios indígenas.

El órgano legislativo tergiversa lo dispuesto en el artículo 285 de la Constitución, ya que basados en esta disposición se estarían habilitando para crear una nueva especie de entidad territorial, cuando el sentido de esta norma en momento alguno les permitiría abrogarse tal competencia, es claro que el legislador puede crear otras divisiones del territorio para el desempeño de las funciones estatales, sin embargo esta facultad no comprende la de crear nuevas especies de entidades territoriales, el diseño territorial básico y fundamental esta dispuesto y restringido por el constituyente y por tanto vedado a la intromisión del legislativo, es por ello que no puede haber áreas sustraídas del régimen territorial local que dispone la Constitución, el legislador con base en

esta disposición constitucional puede crear divisiones como las dispuestas sectorialmente para el medio ambiente en las corporaciones autónomas regionales u otras similares, pero sin desconocer o suplantar la estructura fundamental territorial dispuesta en la Carta.

Encontrándose demostrado que el legislador excediendo sus límites funcionales expidió la norma acusada y con ello violó el artículo 286 de la Carta, debe procederse a retirarla del ordenamiento jurídico por inconstitucional.

3.- Violación del derecho de los Pueblos Indígenas a ser gobernados por consejos conformados y regidos según sus usos y costumbres (autogobierno). (Constitución Política, artículo 330)

La creación y conformación de unas entidades territoriales locales denominadas "territorios especiales biodiversos y fronterizos" que coinciden con la denominación y límites territoriales de los extintos corregimientos departamentales de Amazonas, Vaupés y Guainía, torna inviable la conformación y reconocimiento de las entidades territoriales indígenas a favor de los pueblos indígenas Andoque, Uitoto, Nonuya, Muinane, Bora, Miraña, Yucuna, Matapi, Cubeo, Barazano, Macuna, Tanimuca, Letuama, Bara, Cabiari, Yujup - Makú, Yauna, Okaina, Muruy, Inga, Ticuna, Tuyuca, Piratapuyo, Puinave, Tucano, Desano, Yuruti, Eduría, Itano, Piapoco, Curripaco, Guanano, Carapana y Pisamira, violando el derecho de autogobierno dispuesto en el artículo 330 de la Carta.

La norma demandada dispuso, como se ha expuesto reiteradamente, la creación de los "territorios especiales biodiversos y fronterizos" en los corregimientos departamentales de Amazonas, Vaupés y Guainía, los cuales la Corte Constitucional había declarado inexecutable mediante sentencia C - 141 de 2001, al considerar que esa figura al tener un carácter permanente desconocía el diseño territorial dispuesto por la Constitución, según el cual toda porción del territorio nacional debe hacer parte de un municipio, distrito o territorio indígena y debería en consecuencia estar gobernado por su respectiva autoridad, es decir, por los alcaldes y concejales o por los consejos indígenas.

En el presente caso, circunstancias de orden fáctico y normativo determinan que la vocación de esas zonas no municipalizadas sería la de conformar los gobiernos locales de los pueblos indígenas, debido a la coincidencia de dichas zonas con áreas tituladas en calidad de resguardos indígenas a favor de las 35 etnias indígenas que las habitan ancestralmente, considerando complementariamente que sobre dichos resguardos se han conformado cerca de 15 Asociaciones de

Autoridades Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas - AATIs - para ejercer el derecho de autogobierno local que les confiere el artículo 330 de la Carta, lo cual ha permitido materializar la gobernabilidad en estas zonas de manera coordinada entre las administraciones departamentales y las autoridades indígenas.

La imposición de una figura de ordenamiento territorial ajena y de una forma de gobierno local de elección popular como lo dispone la norma acusada, se contrapone directa y frontalmente con el derecho adquirido de los pueblos indígenas a conformar y poner en funcionamiento entidades territoriales indígenas y las instancias propias de gobierno local, con lo cual se configura la contravención de la norma superior (Artículo 330 C.P) y en consecuencia debe proceder a declarar su inconstitucionalidad.

4.- Violación de los principios de Unidad de Materia y de consecutividad Legislativa. (Constitución Política, artículos 157: 2 y 3 - 158)

El artículo 44 de la Ley 1551 de 2012 es inconstitucional en razón de que su contenido no corresponde a la materia objeto de la ley, con lo cual se viola lo dispuesto en el artículo 158 de la Carta, y de haberse expedido sin haber sido discutida y aprobada en las respectivas comisiones y plenarias de Cámara y Senado, en violación de lo dispuesto en los numerales 2º y 3º del artículo 157 de la Constitución Política, por cual deberá ser retirada del ordenamiento jurídico.

El proyecto de ley que finalmente termino convirtiéndose en la Ley 1551 de 2012, se refirió en todo momento a la modernización del régimen municipal, lo cual no guarda la debida correspondencia con el contenido y objeto de su artículo 44, que como se ha expuesto se refiere a la creación de una nueva figura de ordenamiento territorial en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, denominada "territorios especiales biodiversos y fronterizos", es decir, que con la introducción del artículo demandado se rompió con el principio constitucional de unidad de materia dispuesto en el artículo 158 Constitucional.

La necesidad de dotar al proceso legislativo de una mayor transparencia y coherencia llevo al constituyente a instituir la exigencia contenida en el artículo 158 CP, según la cual serían inadmisibles las disposiciones que no guardan relación con la materia objeto de la ley en la cual se encuentra contenida. En el presente caso salta a simple vista este desafuero legislativo y consecuentemente se determina su inconstitucionalidad.

La propuesta legislativa que terminó convertida en la norma ahora demandada, inicialmente se presentó en la Comisión Primera del Senado como una medida orientada a convertir en municipios a los extintos corregimientos departamentales. Sin embargo esta iniciativa no se concretó ante su evidente inconstitucionalidad, es decir, una vez se advirtió que la Carta de manera excluyente le confería tal competencia de crear municipios a las asambleas departamentales, como puede constatarse en el debate que sobre el particular encontramos en la Gaceta de Congreso No. 187 de 2012.

En este momento, es cuando se decide no crear municipios en las áreas de los extintos corregimientos departamentales y en reemplazo se propuso la creación de los denominados "territorios especiales biodiversos y fronterizos". A partir de esta mutación se configura la inconstitucionalidad por falta de unidad de materia legislativa, en efecto si el tema y objeto del proyecto de ley en cuestión era el de modernizar el régimen municipal, sus disposiciones tendrían que estar referidas a la institución del municipio, y al no responder a este criterio la norma demandada se torna contraria al mandato superior del artículo 158 de la Carta, por lo cual deberá ser retirado del ordenamiento jurídico.

Adicionalmente y de acuerdo con los antecedentes del trámite legislativo que se surtió en relación con la norma demandada, se encuentra demostrado que el contenido de ésta norma no fue objeto de discusión y aprobación en la Comisión Primera ni en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Su discusión y aprobación se circunscribió a la Comisión Primera y Plenaria del Senado de la República, violando el artículo 157 de la Carta.

IV.- COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política es competente la Corte Constitucional para decidir sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada, por tratarse de una ley expedida por el Congreso de la República.

V.- NOTIFICACIONES

El suscrito accionante recibirá notificaciones en la secretaria de su despacho y en la Carrera 4ª N° 26 D - 31, Oficina 101 de Bogotá, D.C. Teléfono 2 81 4925.

VI.- PRUEBAS y ANEXOS

- 1.- Se solicita oficiar al Congreso de la República para que remita con destino a este expediente todos los antecedentes legislativos correspondientes al proyecto de ley 171 Senado de 2011 y 212 Cámara 2011.
- 2.- Oficio DG - 00415 de fecha 26 de mayo de 2008, suscrito por el Gobernador del Amazonas de la época Dr. FELIX FRANCISCO ACOSTA SOTO y los delegados y representantes de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas - AATIs del departamento del Amazonas, en el cual se le solicita al Presidente de la República de la época Dr. ALVARO URIBE VELEZ, viabilizar el funcionamiento de los territorios indígenas como entidades territoriales en las áreas no municipalizadas, a través de la expedición de la normatividad correspondiente en ejercicio del artículo 56 transitorio. No se obtuvo ninguna respuesta.
- 3.- Petición de fecha 17 de noviembre de 2011, suscrita por los delegados y representantes de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas - AATIs del departamento del Amazonas, en el cual se le solicita al Ministro del Interior y Justicia, Dr. GERMAN VARGAS LLERAS y al Director General del Departamento Nacional de Planeación, Dr. HERNANDO JOSE GOMEZ RESTREPO, se sirvan adoptar las medidas administrativas y/o legislativas que se requieran para superar la vulneración de los derechos fundamentales constitucionales a la igualdad y a la participación en la conformación y ejercicio de los gobiernos locales indígenas en las áreas no municipalizadas del Amazonas. Nuevamente se le insiste en que para tal fin se haga uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 56 transitorio de la Carta y que en cualquier caso se proceda a realizar el proceso de consulta previa. No se obtuvo ninguna respuesta.
- 4.- Petición de fecha 17 de noviembre de 2011, suscrita por el Gobernador del Amazonas de la época Dr. OLBAR ANDRADE RINCON y los delegados y representantes de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas - AATIs del departamento del Amazonas, en el cual se le solicita al Presidente de la República, Dr. JUAN MANUEL SANTOS CALDERON, promover acciones para constituir las Entidades Territoriales Indígenas en las áreas no municipalizadas del Amazonas.
- 5.- Petición de fecha 18 de mayo de 2012, suscrita por el Gobernador del Amazonas de la época Dr. CARLOS RODRIGUEZ y los delegados y representantes de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales

Indígenas - AATIs del departamento del Amazonas, en el cual se le solicita al Presidente de la República, Dr. JUAN MANUEL SANTOS CALDERON, se sirva adoptar las medidas administrativas y/o legislativas que se requieran para superar la vulneración de los derechos fundamentales constitucionales a la igualdad y a la participación en la conformación y ejercicio de los gobiernos locales indígenas en las áreas no municipalizadas del Amazonas. Nuevamente se le insiste en que para tal fin se haga uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 56 transitorio de la Carta y que en cualquier caso se proceda a realizar el proceso de consulta previa. No se obtuvo ninguna respuesta.

6.- Petición de fecha 24 de junio de 2012, suscrita por los directivos de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana - OPIAC, y dirigida al Presidente de la República, Dr. JUAN MANUEL SANTOS CALDERON, en la cual se le solicita abstenerse de sancionar el artículo 44 del proyecto de ley 171 de 2011 Senado y 212 de 2011 Cámara, por ser violatorio de los derechos de los pueblos indígenas que habitan las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía. No se obtuvo ninguna respuesta.

7.- Duplicado de la demanda de inconstitucionalidad.

Atentamente,


HERNANDO CASTRO SUAREZ
C.C. N° 15.875.316