



Universidad Internacional de La Rioja  
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Derecho Ambiental  
**Las competencias ambientales de los  
pueblos indígenas frente a las  
Corporaciones Ambientales en Colombia.**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Efrén Fernando Escobar Agudelo
Tipo de trabajo:	Trabajo Final de Master
Director/a:	Renato Julián Horacio Massari
Fecha:	Julio 14 de 2025

## Resumen

La vigencia de los pueblos indígenas, en el contexto latinoamericano, viene determinada por su consideración cultural. La visión del cosmos y la relación con la naturaleza implica considerar desde el estado, la adecuación de normas particulares, que viabilicen el ejercicio de gobierno de este colectivo.

Desde 1991 Colombia determinó la conformación de los territorios indígenas como entes territoriales, sin embargo, la materialización de estos no ha sido posible por ausencia de normas específicas del congreso.

La investigación realizada parte del análisis comparativo de normas que se han producido de forma atípica, bajo el artículo 56 transitorio de la constitución, a fin de determinar en el establecimiento de conformación de los territorios, facultades ambientales de los indígenas, en el del decreto 1275.

El análisis del decreto 1953 de 2014, no permite el ejercicio de la autoridad ambiental, por ausencia del principio de coordinación, elemento que posibilitaría las facultades radicadas a las autoridades indígenas, como también la atención conjunta con las tradicionales.

**Palabras clave:** Coordinación, Autoridades indígenas, autonomía, regulación, cosmovisión, colectivo.

### Abstract

The relevance of Indigenous peoples in the Latin American context is determined by their cultural identity. Their worldview and their relationship with nature require the State to consider the appropriateness of specific norms that enable the exercise of governance by this collective.

Since 1991, Colombia has recognized of Indigenous territories as territorial entities; however, their implementation has not been fully realized due to the absence of specific norms from Congress.

The research conducted is based on a comparative analysis of norms that have been atypically produced under the Transitional Article 56 of the Constitution. This research aims to determine the environmental powers of Indigenous peoples in the establishment of territories, in accordance with Decree 1275.

The analysis of Decree 1953 of 2014 does not allow for the exercise of environmental authority due to the absence of the principle of coordination, an element that would enable the powers vested in Indigenous authorities, as well as joint action with traditional authorities.

**Keywords:** Coordination, Indigenous authorities, autonomy, regulation, worldview, collective.

## Índice de contenidos

1.1.	Justificación del tema elegido .....	7
1.2.	Objetivos.....	9
1.2.1.	General. ....	9
1.2.2.	Específicos. ....	10
2.	Marco teórico y Desarrollo.....	10
2.1.	Origen Normativo del Reconocimiento de los Pueblos Indígenas.....	10
2.1.1.	La Constitución de 1991 .....	10
2.1.2.	La Jurisprudencia .....	11
2.2.	Competencias Ambientales en Colombia.....	15
2.2.1.	La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.....	15
2.2.2.	El Sistema Nacional Ambiental.....	17
2.2.3.	Ministerio del Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible. ....	17
2.2.4.	Corporaciones Autónomas Regionales .....	19
2.2.5.	Los Departamentos .....	20
2.2.6.	Los municipios y distritos .....	20
2.3.	Regulación del Territorio y pueblos indígenas. ....	21
2.3.1.	El Funcionamiento de los Territorios Indígenas y el Decreto 1275 de 2014....	24
2.3.2.	Autonomía Territorial Indígena.....	27
2.4.	Los Indígenas cómo administradores de los derechos ambientales.....	28
2.5.	Análisis del Decreto 1275 de 2014 .....	28
2.5.1.	LA NATURALEZA COMO CONDICIONANTE DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	34
2.5.2.	LA FUNCIÓN DE AUTORIDAD AMBIENTAL DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS	35

2.5.3	DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 1275 DE 2024 .....	41
2.5.4	LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL DECRETO 1275 DE 2024.....	50
3	Conclusiones.....	53
	Referencias bibliográficas.....	61

## Introducción

El convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, en países independientes, ha tenido como consideración fundamental, velar por los derechos de los grupos étnicos minoritarios en ciertas poblaciones, a fin de que sus derechos sean reconocidos al mismo nivel de la población mayoritaria. Ello, enmarcado en las diferencias culturales que han profesado, las cuales han tenido un impacto significativo, lo cual implica, no solo el reconocimiento de la generalidad, sino, además, la efectividad de sus derechos como grupos minoritarios.

El constituyente lorenzo muelas hurtado a través del registro 83 de la asamblea nacional constituyente, quien presentó propuesta de reforma a la constitución de 1886 en materia de reconocimiento de derechos indígenas, dejó sentado su posición como representante de las etnias indígenas, expresando que; Colombia es producto de su diversidad étnica, territorial, social y cultural, para lo cual se tiene como objetivo, el incremento del patrimonio espiritual, material común y a partir de ello construir un estado democrático de derecho (URIBE 1995).

La reorganización a nivel constitucional propuesta y condensada en la carta de 1991 en Colombia, puntualizó sobre las características raciales, culturales, sociales, sexuales y demás elementos diferenciadores en la población, a fin de establecer en esa jerarquía, el reconocimiento sobre la diversidad, elemento que ha permitido tanto en los niveles ejecutivo, judicial como legislativo, tener en cuenta los criterios relacionados. Ello con el propósito de generar no solo un estado de convivencia acorde, sino, además, el reconocimiento de tal diferencia, como fundamento de justificación en materia de derechos humanos. (ORTIZ QUIROGA 2013).

Los indígenas como pueblo ancestral en el continente han sido reconocidos por su particular relación cultural con el territorio (BALBOTIN GALLO 2021), a partir de lo cual se ha radicado en cabeza de ellos, espacio territorial específico, que permita la continuidad de su relacionamiento con la tierra, esto, se encuentra puntualizado en los artículos 286, 321 y 329 de la constitución política. Ahora bien, el territorio como elemento básico del modo de vivir de las comunidades indígenas, implica una consideración particular, no solo por la ubicación espacial que estos pueblos puedan tener, sino, además, la necesidad de comprender, que el relacionamiento cultural como su cosmovisión, se encuentran alejados de nuestra comprensión con los recursos naturales (DORADO ZUÑIGA << La administración de justicia y

su relación con el derecho propio del pueblo Nasa>> Universidad Libre – Colombia -Tesis doctoral 2019 p 147 y 148). Esta reflexión, implica desde la jurisdicción como autoridad competente en sus territorios, analizar los impactos que se derivan del propósito del decreto 1275 de 2024, por el cual se establecen normas para el funcionamiento de los territorios indígenas, teniendo en cuenta la relación necesaria que debe coexistir con las autoridades ambientales previamente establecidas desde la constitución de 1991, pues existe una concurrencia de competencias en dicha materia, tanto en el nivel nacional, llámese ministerio de medio ambiente y desarrollo sostenible, autoridad nacional de licencias ambientales (ANLA), como las corporaciones autónomas regionales.

Esta investigación propone analizar puntualmente, las disposiciones normativas que el legislador natural o transitorio han elaborado, con el fin de desarrollar las facultades de los pueblos indígenas, en materia de autogobierno, particularmente, en lo atinente a la facultad de administración de sus territorios en aspectos ambientales.

El método de análisis comparativo con las disposiciones anteriores al Decreto 1275 de 2024, permitirá establecer la existencia de avances en el cumplimiento de los derechos constitucionales de 1991, como así mismo del convenio 169 de la OIT, para el ejercicio de autogobierno en materia ambiental.

Las normas producidas con el propósito de dotar a las comunidades indígenas de instrumentos de autogobierno permitirán establecer concretamente la posibilidad de administración de sus recursos naturales, de acuerdo con su propia forma de vivencia y conciencia ancestral, que les permite relacionarse adecuadamente con el medio ambiente.

### 1.1. Justificación del tema elegido

La configuración de la constitución de 1991 en Colombia se encuentra sustentada, en el reconocimiento de realidades, que no se encontraban acordes con la caduca constitución de 1886, por ello, se pasa de una República Unitaria (artículo 1 constitución de 1886), a Un Estado Social de derecho (artículo 1 constitución de 1991). A partir del nuevo consenso, se reconocieron diversos derechos a ciertos grupos poblacionales, con lo cual se declara en nuestra sociedad un estado pluriétnico y cultural (artículo 7 de la constitución de 1991).

Fruto del acuerdo social, y frente a los pueblos ancestrales, se estableció la necesidad, no solo del reconocimiento de su condición cultural, ancestral, sino, además, la obligación puntual de su territorio, por ello, el artículo 329 de la carta, otorga el reconocimiento de entidades territoriales con las prerrogativas que ellas tienen, estructuras y demás (artículo 330 de la constitución de 1991). No obstante, y pese al transcurso del tiempo, el órgano legislativo, no ha configurado norma alguna que establezca la forma y término en los cuales se desarrollarán las entidades indígenas, en materia de ordenamiento.

El artículo 56 transitorio de la carta, otorgó facultades temporales en estas materias al ejecutivo, como mecanismo expedito para que las estructuras de gobierno de las autoridades indígenas fueran una realidad, sin embargo, tan solo en el año 2014, a través del decreto 1953, el ejecutivo en ejercicio de las facultades del artículo 56 transitorio de la constitución, dispuso la regulación y funcionamiento en forma especial de los territorios indígenas.

El decreto 1275 de 2024, emitido por el gobierno nacional, otorga específicamente facultades ambientales a los pueblos indígenas en sus territorios, fundado ello, en la autonomía como pueblos ancestrales, a partir de la cosmovisión que estas comunidades tienen, lo que les permite comprender desde sus culturas, una vivencia más estrecha y desde otra óptica, con los recursos naturales. Esto implica, que se produzca un traslape entre las zonas territoriales que hasta la fecha se encontraban a cargo de las corporaciones autónomas regionales, por lo que existe un grado de incertidumbre sobre el papel efectivo que tienen que asumir las comunidades indígenas, la forma de realizarlo como además el relacionamiento con las demás autoridades ambientales en su condición de pares.

El análisis sobre las consideraciones que fundamentan el decreto 1275 de 2024, así como, las disposiciones de este, permitirá cuestionarse, si los instrumentos normativos vigentes y hasta el momento de su nacimiento, permiten efectivamente la atribución de autoridades ambientales, a los pueblos indígenas, particularmente como par de quienes a la fecha componen el sistema nacional ambiental.

## Problema y finalidad del trabajo

La Sentencia C-489 de 2011 ha reconocido entre otros fallos, la omisión legislativa absoluta, con referencia a los derechos derivados de la Constitución, particularmente con la omisión legislativa derivada del artículo 329, situación que es similar a las acciones de orden legislativo con referencia al artículo 330, particularmente en su numeral 5.

El decreto 1953 de 2014, al disponer un régimen de funcionamiento de los territorios indígenas, avanzó en el propósito de la reglamentación del artículo 330, sin embargo, cabe cuestionarse, si este instrumento abarcó los aspectos puntuales del artículo 330 de la Constitución y particularmente la estructura de gobierno frente al tema ambiental, aspecto normativo que debe considerarse en el análisis, como así mismo, si la producción normativa del Decreto 1275 de 2024, al definir tan solo facultades ambientales a las comunidades indígenas, demuestra una carencia de instrumentos en la estructura de organización del decreto 1953 de 2014.

La propuesta del presente trabajo consiste en analizar, a la luz de la normatividad anterior al decreto 1275 de 2024, si a partir de ella, las comunidades indígenas tenían la categorización de autoridades ambientales y que limitaciones han tenido en ese ámbito. Asimismo, de acuerdo con el análisis del decreto 1275, se deberá responder hacia el reconocimiento por primera vez como autoridades ambientales, los instrumentos que se brindan, pero también se plantea el reto de una labor armónica con las tradicionales autoridades del sistema nacional ambiental, las barreras jurídicas y extrajurídicas, que han impedido el ejercicio de la función de autoridad ambiental a los pueblos indígenas, las cuales pueden tener origen en su cosmovisión, a partir de lo cual, no existe un adecuado abordaje sobre las características de gobierno y visión de estas comunidades, que permitan tener una comprensión armónica con las demás instituciones.

## 1.2. Objetivos

### 1.2.1. General.

Realizar un análisis sobre el cumplimiento de los derechos reconocidos en materia ambiental, a los pueblos indígenas, a partir de la vigencia de la constitución de 1991, así como los instrumentos reglamentarios que han permitido la funcionalidad de su condición de entes

territoriales, en particular su relación con el medio ambiente, y la posibilidad de autogobierno en sus espacios territoriales.

### 1.2.2. Específicos.

- Abordar un análisis de las consideraciones puntuales del decreto 1953 de 2014, así como las disposiciones específicas de la norma en cita, a fin de concluir el ejercicio de autoridad ambiental, en el marco de funcionamiento de los territorios indígenas.
- Analizar en el marco del decreto 1275 de 2024, si las facultades que permiten catalogar a los pueblos indígenas como autoridades, permiten el ejercicio de auto gobierno.
- Identificar y analizar en la estructura jurídica del decreto 1275 de 2024, los instrumentos que reconocen el conocimiento propio de los pueblos indígenas.

## 2. Marco teórico y Desarrollo

### 2.1. Origen Normativo del Reconocimiento de los Pueblos Indígenas.

#### 2.1.1. La Constitución de 1991

El artículo 329 de la constitución del año 1991, dispuso la conformación de las entidades territoriales indígenas, como fruto del reconocimiento de un estado pluriétnico y cultural, en el cual se debe reconocer la convivencia con otras culturas, lo cual implica, desde sus propios atributos, llámese tradiciones, formas de saber entre otros, alejados de la tradición occidental, pero con una relación necesaria de pertenencia a una nación.

La necesidad de brindar no solo un espacio físico en el cual se desarrolle la convivencia entre sus integrantes, sino también, la posibilidad de ejercitar sus propias costumbres y conocimientos tradicionales. No obstante, lo previsto en la carta magna, y las facultades precisas en el artículo 330 de la misma obra, en el cual se detallan funciones tales como la preservación de los recursos naturales entre otros, en la actualidad y pese a que han corrido casi 34 años, desde la promulgación de la constitución, no ha existido un ejercicio de regulación por el congreso que permita la conformación desde el punto de vista legal, de las entidades territoriales Indígenas. Es coincidente, además, que, para la fecha del nacimiento de la carta, a través de la Ley 21 de 1991, se hubiese aprobado el convenio 169 de la OIT, a través del cual, se reconocieron derechos de los pueblos ancestrales, para lo cual se previó una serie de garantías que el estado colombiano se obligó a cumplir.

Pese a la omisión legislativa de alrededor de 30 años, en la falta de regulación de las entidades territoriales indígenas, no ha impedido desde la judicatura, un desarrollo jurídico que permita, el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas en nuestro país.

### 2.1.2. La Jurisprudencia

Colombia varió su concepción sobre la forma de Estado, a partir de la construcción de los postulados básicos de la carta de 1991, esto es, se transita de un Estado de Derecho en el que se dispone el cumplimiento de la norma, a un estado social de derecho, a partir del cual se comprende la determinación de las necesidades humanas en la sociedad colombiana como fuente de inspiración material en la aplicación de los derechos en cabeza de los asociados, el cual se encuentra cimentado en la estructura no solo de interpretación, sino también como fin de la estructura del estado. Ello ha permitido que, a partir de la carta del 91, la evaluación y análisis de los derechos fundamentales, como sociales y económicos, se encuentren en una posición de consideración especial, particularmente cuando ellos se relacionen en forma puntual con respecto de personas o grupos de especial protección. Ahora bien, la fuerza considerativa así concebida, ha tenido su materialización en las diferentes decisiones que los jueces de tutela han realizado, particularmente aquellas de los órganos de cierre tal como la corte constitucional (T-406 de 1992 - T-401 de 1992, T-406 de 1992, T-426 de 1992, C-449 de 1992, C-089 de 1994, C-566 de 1995, SU-747 de 1998, C-1187 de 2000, C-1064 de 2001, C-1172 de 2001, T-772 de 2003, C-862 de 2006 y T-1058 de 2008. Corte Constitucional, sentencias T-533 de 1992, T-153 de 1998, SU-255 de 1998, T-772 de 2003, T-025 de 2004, T-760 de 2008, T-319 de 2009 y T-386 de 2013.). El análisis realizado a través de las diferentes decisiones judiciales interpretativas, han formulado una guía puntual que a raíz de diversas situaciones, generaron en nuestra sociedad un desarrollo académico en todas las facetas del Estado, permitiendo que las nuevas reglas se irrigaran tanto a la función propiamente de protección de los derechos fundamentales en cabeza de los jueces de tutela, sino también a niveles administrativos públicos como privados, en un esfuerzo por generar un conocimiento amplio de nuestra sociedad sobre los derechos fundamentales del hombre, lo que a su vez permite concluir en la efectivización del estado social de derecho.

El desarrollo de la interpretación constitucional en nuestro país ha sido fundamental, en el propósito de entender, no solo las instituciones básicas de la estructura estatal, sino también, y con referencia a la autonomía de los pueblos ancestrales en cuanto al reconocimiento de

sus derechos culturales derivados de su diversidad cultural (LLANO, VELASCO, RONCANCIO 2025 p.174), por ello, se hace necesario, abordar diferentes fallos judiciales que han guiado la interpretación con referencia a la diversidad cultural, consideración de sujetos de derechos y parte integral del ambiente. Insumos jurídicos que han estructurado a través del tiempo, la definición de criterios necesarios para un adecuado relacionamiento con las comunidades indígenas.

A través de la sentencia de tutela T-349 de 1996, se definió el alcance del principio de reconocimiento y protección a la diversidad cultural de acuerdo con el artículo 7 de la constitución, a este respecto, se indica; que dos son los elementos de esa singularidad cultural, correspondiendo a la primera, la conciencia de los miembros de la colectividad de su especialidad o individualidad, que los hace diferentes de otros grupos, en segundo lugar, son los elementos objetivos reunidos en el concepto de cultura que los caracteriza. A partir de tal interpretación, la corte plantea que un alto grado de autonomía supone la supervivencia cultural, teniendo como límite, derechos de superior jerarquía, situación que se hace con referencia a los pueblos indígenas. Al punto es necesario traer lo expresado por la Corte en la citada sentencia en la que indicó:

*“.....considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de la maximización de **la autonomía de las comunidades indígenas** y, por lo tanto, la de la **minimización de las restricciones** a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía.”*

A este punto, es de resaltar, que la minimización de las restricciones en la autonomía, se reducen significativamente a valores superiores tales como; la seguridad interna, la vida, la prohibición de esclavitud, tortura, principio de legalidad, entre otros como valores de superior jerarquía dispuesto por la constitución. (Sent. T 523-97).

En la sentencia T-380 de 1993, se realiza una clara diferencia con respecto de la posibilidad de considerar las comunidades indígenas sujetos de derechos fundamentales, a partir de la singularidad del grupo por sus formas de vida, lo que los hace especial y, por tanto, no equiparable a los grupos colectivos que pueden tener confluencia para intereses difusos. El fundamento de su diversidad como grupo, no se encuentra en la individualidad de sus miembros, sino que radica en la comunidad, situación que en forma especial fue argumentada por la Corte, al punto de considerar en forma Especial, y como mecanismo expedito la acción

de tutela frente a las comunidades indígenas, pese a que el tenor literal del artículo 86 de la constitución tiene en su interpretación original, la referencia a las personas naturales individualmente consideradas.

En Sentencia T-342 de 1994, la Corte Constitucional, dentro de las argumentaciones esgrimidas en fallo de tutela, planteó una armonía entre la diversidad étnica y cultural de la población indígena con la conservación, preservación y restauración del ambiente y los recursos naturales, teniendo en cuenta que las comunidades se posicionan como un recurso humano, el cual se estima parte integral del ambiente, particularmente por su ubicación en los territorios, lo que los hace parte de ellos y por ende, parte del entorno natural.

A través de la Sentencia de unificación SU- 383 de 2003, se realiza una significada distinción sobre la posibilidad de acceso al mecanismo de tutela, no obstante, la consideración de una persona “abstracta” que, a primera vista, no podría acceder a tal mecanismo. Esta reflexión, implica comprender a las comunidades en forma especial, como sujeto de derechos y por ende con legitimidad grupal de acceder al mecanismo expedito de la acción de tutela del artículo 86 de la C.P., pues en palabras de la corte “los intereses de la comunidad indígena dignos de tutela, no se limitan a sus miembros individualmente considerados, sino que se radican en cabeza de la comunidad”. Lo anterior, en virtud de que se tienen considerados como grupos con variada diversidad, como consecuencia de las múltiples formas de cultura, las cuales se atribuyen en forma comunitaria, y en consecuencia sujetos colectivos autónomos.

La consulta previa como derecho fundamental, ha sido fruto del análisis realizado por la judicatura, el cual, ha considerado la relación sustancial, del derecho de participación de las comunidades en los asuntos que les compete, (Art. 40, numeral 2, Ley 21 de 1991). La sentencia SU-039 de 1997, denota el carácter de fundamental de la participación de los pueblos indígenas en sus territorios, cuando se trata de valores culturales, sociales y económicos, que permitan la subsistencia del grupo. Así entonces, se trata de un mecanismo idóneo que permite la intervención de las comunidades, en particular la indígena, a efectos de participar en las decisiones que los pueden afectar, elemento jurídico que se encuentra en el bloque de constitucionalidad, por la incorporación del convenio 169 de la OIT, a través de la ley 21 de 1991. Este instrumento fundamental, impone la obligación a nivel de Estado, de velar por el reconocimiento de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas como

espirituales de los pueblos, las cuales pueden verse afectadas por actividades extrañas que incidan en el desarrollo de la comunidad (artículos 5 y 6 de la ley 21 de 1991- convenio OIT).

Las referencias jurisprudenciales traídas, tienen la importancia de evidenciar los elementos básicos que permiten considerar a un colectivo, como comunidad, esto es, la conciencia de pertenencia a un grupo que los hace diferentes de los demás, pero así mismos elementos objetivos que los caracteriza dentro de la cultura. Esta particular forma de verse, genera la percepción objetiva desde lo judicial, en generar las condiciones para que su “individualidad colectiva” pueda desarrollarse al máximo, al punto que tan solo tiene como límites superiores, los expuestos en la carta del 91. Ahora bien, la catalogación realizada en el colectivo, sobre los intereses no individuales, sino en su comunidad, esto es, intereses culturales, económicos y demás necesarios de ella, permiten la postulación especial de los indígenas, como sujetos de derechos de protección en la acción de tutela prevista en el artículo 86, cuando la interpretación general de aplicación se ubica en las personas naturales. De igual forma ha de tener similar tratamiento en la judicatura, cuando se advierta la omisión en los asuntos que les compete por afectación de sus intereses como colectividad, en diferentes trámites, o mecanismos denominados consulta previa. Este desarrollo legislativo como jurisprudencial, tiene sentido en la medida que estos grupos reconocidos por su diferencia étnica no tienen otros instrumentos que permitan no solo la participación, sino por la ausencia de jurisdicción a efectos de poder decidir sobre los intereses de la colectividad.

El recorrido jurisprudencial, ha permitido la caracterización del grupo poblacional “indígena”, lo que conduce a la consideración sobre sus condiciones de vida, elementos culturales propios de la comunidad, así como diferentes y variadas facetas que concluyen en la especificidad sobre la forma y concepción de la vida, la manera en la cual se vivencia la colectividad, esto es, alejados de la individualidad, para generar una forma de vida global, alrededor de elementos fundamentales en sus tradiciones ancestrales tales como, la tierra, el agua, entre otros. Elementos que componen la particular relación del colectivo con la naturaleza.

La judicatura ha permitido a través de los fallos, particularmente los de constitucionalidad, una comprensión sobre la forma de apreciación de la cosmovisión de los pueblos indígenas, a partir de las diferentes situaciones factuales, que han permitido la intervención del Estado, mediante los mecanismos jurídicos, los cuales han generado, no solo una línea de

interpretación a nivel judicial, sino también un referente en el trato y relacionamiento con las comunidades a nivel administrativo.

Es necesario advertir, que los pronunciamientos realizados en sede judicial, puntualmente se realizan, a partir de la argumentación, no solo de un todo como pueblos, sino, además, por la carencia de instrumentos expeditos por los cuales los sujetos de protección pudieran acceder a cada uno de los mecanismos objeto de protección, esto es, a partir de la verificación sobre instrumentos que viabilicen o bien su cultura, o bien su relacionamiento con la tierra de acuerdo con sus tradiciones, en otras palabras se ha considerado que no existen instrumentos expeditos, con los cuales se garanticen sus derechos, como por ejemplo, el de participación cuando se trata de afectación en sus comunidades.

## 2.2. Competencias Ambientales en Colombia.

### 2.2.1. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El artículo primero de la Constitución establece que Colombia es un estado social de derecho, dispuesto como república unitaria con administración descentralizada con autonomía para el ejercicio de las funciones que se derivan de tal prerrogativa. La conformación del Estado como tal, permite concluir en un ordenamiento constitucional homogéneo para toda la estructura, esto implica comprender, además, que se debe atender a los lineamientos sobre una identidad de normas, como así mismo a un mecanismo de justicia, y definición de la política del estado.

Como se ha dicho, la forma unitaria, no implica desconocer una administración descentralizada (CHARRIS 2023 p.195), pues acorde con el artículo 287 de la constitución, las entidades territoriales tienen el atributo de autonomía en la gestión de sus fines, teniendo en cuenta el marco regulatorio de la constitución. Ahora bien, el artículo 288 de la constitución, establece los términos en los que se deben desarrollar las competencias, esto es, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en la ley, lo que conlleva a considerar que existen unas funciones del estado, las cuales por efecto del reparto administrativo para su prestación, se deben realizar en los diferentes espacios de la nación, así entonces, desde lo nacional, regional o bien local, para ello entonces, se entiende la necesidad de tener una articulación coordinada con el propósito de satisfacer la acción

pública, en la cual es doble la participación de varios niveles de la administración (nacional, regional, o local), llamado también concurrente. Así también deberá tener una adecuada intervención de las entidades, cuando para la gestión administrativa, no se tenga la capacidad para asumir la obligación estatal (subsidiariedad). Dicho esto, es necesario a los efectos del presente análisis, indicar que las competencias en los niveles, particularmente de los territorios, deben atenerse a los criterios indicados, a fin de poder tener un adecuado y efectivo cumplimiento de sus funciones, pues lo contrario truncaría la función administrativa, la cual quedaría en el papel.

La estructura del Estado a los efectos de orden regional consideró la necesidad de distribución de competencias desde lo nacional hacia lo local, para lo cual se dispuso, la conformación de departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas a los cuales se les denominó, entes territoriales. Esta forma de administración tan solo fue objeto de reglamentación, a partir de la ley 1454 de 2011, la cual, por su naturaleza, establece los parámetros en la definición de competencias y principios (artículos 3,27,28 ley 1454/2011). Ahora bien, no obstante la referencia que se realiza de manera general sobre las figuras administrativas de carácter regional o local, es cuestionable la referencia sobre las comunidades indígenas en el cuerpo de la norma, sin que exista una precisión sobre la nueva forma de organización territorial, basada en la legitimidad de orden étnico en la nación, así, se puede apreciar, en el párrafo del artículo 2 de la ley 1454, en el cual se indica que el objeto de la ley, debe ser desarrollado frente a las entidades territoriales indígenas, a pesar de ello, existen interrogantes en el cuerpo de la norma, cuando por ejemplo, se indica en el artículo 29, la distribución de competencias, en el cual, no se hace mención a las comunidades indígenas, quienes ya tienen la condición de entes territoriales, simplemente se hace alusión de ellas, como parte de los departamentos.

Refuerza la exclusión de los territorios indígenas, cuando en el párrafo del artículo 2 de la ley 1454, remite la reglamentación que se deberá realizar por el Congreso, la cual, a la fecha, no tiene regulación por el órgano competente (congreso).

Dentro de la estructura de la norma, además, encontramos elementos que confirman lo dicho, así, en los artículos 5 y 8 se desconoce la importancia de participación de las comunidades indígenas como entes territoriales, cuando por ejemplo se las excluye de las comisiones de ordenamiento, lo que impide su participación aun desde la generalidad del territorio, pues

ellas cuentan con saberes ancestrales que deben ser apreciados en las comisiones anotadas, puntualmente, porque, la determinación de un territorio a nivel de la constitución en estos pueblos, deriva en una obvia relación con este, el cual es el fundamento de su espiritualidad, por lo que no puede quedar al margen del ordenamiento.

### 2.2.2 El Sistema Nacional Ambiental

Refiere el artículo 4 de la ley 99 de 1993, que el SINA, es un sistema ambiental, caracterizado por contener acciones de variada índole con el propósito de velar por la puesta en marcha de los principios contenidos en el artículo 1 de la norma, así; se compone de las orientaciones, normatividad, actividades, recursos, como instituciones, que hacen parte del sistema, en el cual encuentra cabida tanto los organismos institucionales, como la sociedad civil. Todo ello con el fin de ser traducidos, en el propósito de hacer realidad un manejo de lo ambiental, con carácter participativo, descentralizado y democrático. El sistema se alimenta entre otras cosas en las políticas relacionadas, por principios tales como desarrollo económico, principio de desarrollo sostenible, con origen en la declaración de río de Janeiro, políticas de conservación de biodiversidad, páramos, como también criterios de aprovechamiento de recursos, los que permiten no solo generar unos lineamientos propios del campo, pero a su vez, la necesaria correlación con un sistema de conservación, basado en la ciencia, pero también con criterios de prevención en la autorización de recursos, el cual se hace extensivo hacia los desastres.

### 2.2.3 Ministerio del Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible.

Es la primera autoridad ambiental, en la estructura que se forjó desde la constitución de 1991, organismo rector de la gestión del medio ambiente (artículo 2 ley 99 de 1993), encargado de la gestión de la política en este campo, pero a su vez, a cargo de la regulación ambiental, en sus fases de conservación, recuperación, protección, aprovechamiento, orden, manejo y uso de los recursos naturales, con el propósito de generar un desarrollo sostenible. Es por tanto una labor de dirección en el cual se dispone la política ambiental lo cual se traduce en los lineamientos de la materia, así mismo la regulación a nivel nacional para todos los entes que asumen la función ambiental. Tiene a su cargo diversas funciones, dentro de las que se destacan, la política nacional ambiental (PNA), la cual sirve como fundamento macro en el sector, por ello, su construcción deviene de un proceso de participación que pretende además garantizar en lo fundamental, lo previsto en el artículo 79 de la CP., tiene a su cargo también, la coordinación en actividades de investigación, regulación y tratamiento de las especies

cuando se trate de importación y exportación, material genético, política ambiental internacional, así como de otros temas que por su impacto nacional fue necesario radicar en el MADS. Es además el encargado de materializar en cierto sentido el SINA, en cuanto a que debe coordinar (numeral 4, artículo 5 ley 99 de 1993), planificar y ejecutar las acciones derivadas del sistema. Todo lo anterior, permite que, en los niveles subsiguientes de jerarquía, se puedan acceder a instrumentos como por ejemplo de planificación en el territorio, determinación de límites permisibles en materia de emisiones, o bien de vertimientos.

#### Autoridad nacional de licencias ambientales

Entidad del orden nacional, creada a través del decreto 3573 de 2011, del 27 de septiembre, por el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, a fin de cumplir funciones de carácter técnico en la misma entidad, esto es, se posiciona como organismo con autonomía financiera, pero sin personería jurídica propia, el cual tiene a su cargo la gestión de licencias ambientales, permisos y trámites, los cuales se encontraban a cargo del ministerio anteriormente, de conformidad con la competencia a ese nivel, esto es, solicitudes de licenciamiento en hidrocarburos, minería, sector eléctrico, proyectos de generación de energía nuclear, construcción de puertos, entre otros, que se caracterizan por su magnitud y gran envergadura en el desarrollo económico. En dicha gestión, además, se precisan las actividades de seguimiento, control, regulación, pero también a los efectos de establecer las competencias de las autoridades ambientales, ejercer la facultad de determinación de este elemento cuando un proyecto obra o actividad se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, situación que suele presentarse por los traslapes teniendo en cuenta la imposibilidad de fraccionamiento en los sistemas ambientales. Es necesario indicar, además, que, por la complejidad de los trámites a su cargo, como licencias ambientales de proyectos complejos en áreas deshabitadas, pero con incidencia en grupos étnicos, tiene además la necesidad de garantizar la participación, de acuerdo con lo previsto en las normas locales e internacionales, particularmente lo previsto en el convenio OIT 169 de 1989, ratificado por Colombia en el año 1991.

#### 2.2.4 Corporaciones Autónomas Regionales

Las corporaciones autónomas se posicionan dentro de la estructura jerárquica ambiental, como la segunda autoridad en el sistema, a partir de la cual, y en ejercicio de la descentralización (artículo 1 constitución nacional de 1991) que pregona el sistema administrativo en Colombia, ejerce competencias de tal índole en el territorio, dicha facultad, no se encuentra circunscrita a la delimitación geográfica previamente dispuesta para los entes territoriales conocidos tradicionalmente, llámese departamentos o bien municipios, pues su jurisdicción obedece a un ecosistema el que no puede ser objeto de fraccionamiento, lo que permite diferir de la delimitación previamente conocida y por ende la posibilidad de traslape en varios entes territoriales.

Tienen autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica con miras a la administración de los recursos naturales en el área de su jurisdicción, de acuerdo con la regulación y políticas emanadas del MADS. Las corporaciones se direccionan desde tres órganos principales como son: la asamblea corporativa, el consejo directivo y el director general. Desde la estructura de organización relacionada, a los efectos del presente estudio, se hace necesario entender la conformación del consejo directivo, el cual se encuentra conformado por; el gobernador, o gobernadores que se encuentren en el área de jurisdicción del ecosistema de la CAR, un representante del Presidente de la República, un representante del MADS, 4 alcaldes de los municipios del área de jurisdicción de la CAR, dos representantes del sector privado, un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en la jurisdicción de la CAR, y dos representantes de entidades sin ánimo de lucro con objeto del medio ambiente. Este órgano de dirección tiene entre otras funciones, la de propiciar sus propios estatutos, estructura de planta, aprobación de plan general de actividades y presupuesto anual, así como también la aprobación de incorporación o sustracción de áreas de distritos de manejo integrado, conservación de suelos y reservas forestales. La estructura de gobierno advierte la confluencia de intereses necesarios en la funcionalidad de las CARS, en tanto, existe un ámbito territorial, en el que se debe generar los mecanismos adecuados para que los distintos espacios de acción participen en la dirección de la entidad, así entonces, se encuentran los gremios, entes territoriales, como también las comunidades indígenas asentadas en la jurisdicción, vale decir en el ejercicio de gobierno por los territorios que ocupan, o bien por las implicaciones que se derivan de las decisiones a cargo

de las CARS y que puedan tener injerencia en su espacio, como puede ser lo concerniente al literal g) del artículo 27 de la Ley 99 de 1993, esto es, la posibilidad de sustracción, o incorporación de áreas de reserva, en distritos de manejo integrado, reservar forestales, decisiones que corporativamente legitiman la decisión al respecto, por la inclusión de los actores directamente interesados

### 2.2.5 Los Departamentos

Se circunscriben en esta especie, los departamentos quienes engloban un espacio territorial, en el cual se ubican variados municipios. Desde el punto de vista funcional, a las voces del artículo 298 de la CP., ejercen autónomamente la administración y planificación seccional, en las distintas áreas administrativas, con énfasis de intermediación entre el municipio y la nación. En tal sentido, el departamento, tiene funciones de regulación a su nivel frente al ambiente (numeral 2, artículo 300 constitución política), concretamente en su cuerpo legislativo (Asamblea). En la expedición de la Ley orgánica 1454 de 2011 se precisaron competencias, especialmente directrices en materia de ambiente, tal y como lo señala el numeral 2 del artículo 29 de la ley enunciada, así como gestión para implementación de programas de recuperación ambiental (literal g), numeral 2 ley 1454 de 2011).

### 2.2.6 Los municipios y distritos

A partir de su consideración como entidad fundamental del territorio, en tanto ella percibe, concibe, trata, gestiona, y dispone desde lo local, las diferentes situaciones que se vivencian en el territorio, por lo cual, se debe concretar no solo la planeación, sino, además, la ejecución los aspectos que demande la municipalidad, entre ellos, la planeación, el saneamiento, el ambiente y demás. Ejerce facultades, particularmente en lo referente a la ordenación por las puntuales especificidades que se desarrollan en la localidad, así también frente a los recursos naturales de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la ley 1551 de 2012. El artículo 65 de la ley 99 de 1993, precisó facultades en materia ambiental para los municipios y distritos, por lo que puede ejecutar a su nivel, actividades de regulación con sujeción a programas del nivel nacional, adoptar planes del nivel regional para su aplicación en lo local, participación en elaboración de programas del nivel departamental, así como la colaboración entre otras, en actividades de control y vigilancia desde el campo ambiental.

No obstante, la generalidad sobre competencias en los municipios, la ley 99 condicionó, la posibilidad de ejercer como autoridad ambiental, a partir del crecimiento de la población, por ende, el artículo 66 establece que los municipios, distritos o áreas metropolitanas con número superior a un millón de habitantes, ejercerán como autoridades ambientales. Ahora bien, en este punto es necesario advertir, que desde la ley 99 a propósito de la consideración de los territorios indígenas como entes territoriales (art.329 CP), y su debida relación con el artículo 330 ibidem, se encuentran previstas facultades de preservación natural entre otras, bajo el diseño de entes territoriales, todo lo cual quedó bajo el curso reglamentario del congreso, de acuerdo con el artículo transitorio 56 de la CP. A este punto, al que más adelante me referiré, es necesario decir, que, a la fecha del presente estudio, no existe ley orgánica, en la cual se precise el funcionamiento de los territorios indígenas como tal, dada la omisión flagrante del congreso en esa materia, por ello, y como el artículo transitorio ha permitido en forma supletoria asumir la función legislativa temporal, se debe auscultar esos ejercicios, con el fin de validar, si en la actualidad existe la normatividad que permita la organización territorial de los pueblos indígenas, pero así mismo y particularmente, si estas pueden asumir la facultad de autoridades ambientales en sus territorios, en virtud al decreto 1275 de 2024.

### 2.3 Regulación del Territorio y pueblos indígenas.

La regulación sobre ordenamiento territorial, con referencia hacia el espacio indígena, tiene cabida, a partir del pacto social del 1991, cuando se reconoce localmente la relación del territorio como parte integrante de los pueblos. Este ha sido un llamado no solo desde nuestra patria, es parte del dolor que se ha extendido a nivel mundial como reclamo colectivo, ello tiene su manifiesto en declaraciones significativas, como la Declaración de Kimberly, Sudáfrica celebrada del 20 al 23 de agosto de 2002, cuando en su preámbulo expone

“Como Pueblos Indígenas, reafirmamos nuestro derecho a la autodeterminación, a poseer, controlar y manejar nuestras tierras y territorios ancestrales, aguas y otros recursos. Nuestras tierras y territorios son la base de nuestra existencia - somos la tierra y la tierra es nosotros; tenemos una relación especial, espiritual y material con nuestras tierras y territorios, que están íntimamente unidos a nuestra supervivencia, y a la preservación y mayor desarrollo de

nuestros sistemas de conocimiento y nuestras culturas, a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y al manejo de los ecosistemas.

Tenemos derecho a definir y establecer prioridades y estrategias para nuestro autodesarrollo y el uso de nuestras tierras, territorios y otros recursos. Exigimos que nuestro libre consentimiento fundamentado previo sea el principio de la aprobación o negación de cualquier proyecto o actividad que afecte a nuestras tierras, territorios y otros recursos.”

La concepción tradicional occidental, ha permitido tener en nuestro entorno una postura lineal sobre la relación con la naturaleza, como además con otros elementos de vivencia, esto llamado antropocentrismo, como el establecimiento de valores universales, ha sido fuente de la incomprensión que en nuestro medio se puede tener, frente a posturas diferentes con respecto del mismo entorno, esto implica, un replanteamiento de carácter ontológico a partir del relacionamiento particular y concreto que se posibilite por el ser humano, (STENGERS 2021) de acuerdo con la relación de su entorno que le sirve de base para ello. Esto en consecuencia, permite un replanteamiento sobre la existencia de variados relacionamientos que se pueden realizar entre seres diversos con el espacio y demás elementos, que se afecta y se constituye mutuamente en relaciones que se crean, pues no son seres estables (VILACA 2005), de lo cual cabe decir, que no existe una ruptura entre los elementos, llámese comunidad y territorio, pues se trata de una relación intra- relacionada (MICARELLI 2015), esto es, que no se puede percibir separadamente.

Un hecho relevante, en el esfuerzo por entender la relación que los indígenas tienen con su territorio, es el que se dio, a propósito de la acción de tutela T-005 de 2016, en la cual, la corte constitucional, dispuso el libre acceso de los indígenas Arhuaco al Cerro “El Alguacil”, Inarwa, en la sierra nevada de santa marta, denominado por ellos “cerro padre del maíz y de los alimentos”, bajo el entendido de afectarse su relación espiritual pues se había limitado el acceso al lugar sagrado para esa etnia, lo cual tuvo un impacto al decir de la corte, inmaterial.

No obstante, la protección otorgada, desde la concepción cultural indígena, se plantean múltiples circunstancias que deben ser abordadas en relación con el territorio, esto es, las afectaciones culturales y espirituales que se generan por actos externos, ajenos a sus tradiciones, o mejores relaciones. A este punto se trae a colación, el trabajo realizado por Ana Milena Horta “Aportes para el entendimiento de las territorialidades indígenas, Cuerpo, persona y territorio en el caso del pueblo iku”, quien reflexiona sobre el término naturaleza,

el cual es diferente para los indígenas, particularmente en el caso de los Iku, pues se cuestiona sobre la afectación no solo inmaterial, sino además material, derivada del impacto sufrido por la restricción de acceso al Inarwa por parte del Estado, esto es, un sitio sagrado.

A su vez, la necesidad de analizar a partir de los estudios realizados en la Sierra Nevada de Santa Marta, en donde se pudo establecer la armonía entre las construcciones ancestrales y el medio natural en el que se encuentran, lo que permite una valoración de los conocimientos indígenas de la Sierra Nevada como una filosofía ecológica compleja y vital para la conservación del área (ORRANTIA 2002). Estos elementos de análisis en el objetivo de entender la dinámica y percepción de la relación de las comunidades étnicas con su entorno, se encuentran en la base del estudio que se debe plantear, a la hora de ejercer un relacionamiento con las autoridades, pues no solo basta con la participación de las acciones que en conjunto se deban adelantar, esto es, desde lo nacional o regional, sino también como se conjugan estos saberes, conocimientos específicos desde su cosmovisión, con el propósito de ser materializados en los instrumentos de ordenación. (DAZA, CARABALI. <<La representación socioespacial del territorio. Enfoques desde el saber ancestral de las comunidades indígenas wayuu de la Guajira colombiana>>. Revista colombiana de Geografía. 2024, vol. 33, n°.1, p 52-43)

Como se ha dicho, la regulación de origen sobre el reconocimiento de entes territoriales en los indígenas, se ubica en la constitución de 1991, cuando a raíz de la asamblea nacional constituyente, se reflejó y materializó en la misma, las diferencias de todos los órdenes, especialmente la étnica (artículo 7 de la constitución de 1991), así, en forma específica, en el artículo 329 de la carta, se proyectó que estos entes, se debían concretar a través de la ley orgánica correspondiente, esto es, a través del órgano competente dentro de la estructura del estado (artículo 151 de la constitución de 1991). Ahora bien, no obstante, la atribución legislativa, en la fecha del presente trabajo, no se ha producido el texto, a través del cual, por ley orgánica, se establezca la conformación de las entidades territoriales indígenas, lo que ha sido calificado como una omisión absoluta legislativa por parte de la corte constitucional.

### 2.3.1 El Funcionamiento de los Territorios Indígenas y el Decreto 1953 de 2014

La emisión del Decreto Ley 1953 de 2014, no fue fruto de un interés original, en aras de materializar el funcionamiento de la estructura de los territorios indígenas, a las voces del artículo 329, tampoco lo fue por la exhortación realizada a través de la sentencia C-489 de 2012 de 2012, por el contrario, ha sido el resultado de la expresión de los pueblos indígenas, a través de la Minga<sup>1</sup>, como también el seguimiento a los acuerdos logrados con el Estado, (Mesa Permanente de Concertación Nacional (28 de mayo de 2016). Historia del Decreto 1953 de 2014 [Archivo de Video]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=CqoD1RahV\\_Q](https://www.youtube.com/watch?v=CqoD1RahV_Q) ) lo cual condujo a que el gobierno con la participación de las comunidades, se pudiera elaborar el texto oficial del decreto ley emitido en el año 2014, ello, ante la exclusión que significó la construcción de la ley orgánica de ordenamiento, ley 1454, en la cual era inexistente la referencia hacia los entes territoriales indígenas, esto, dadas las marginales referencias hacia estos grupos étnicos.

El decreto 1953 se fundamenta entre otros aspectos en la regulación de los territorios indígenas, en lo previamente señalado por la sentencia C-489 de 2012, esto es, la posibilidad de ejercer el mecanismo transitorio 56 de la constitución, a partir de la constatación de la omisión legislativa, disposición que faculta al gobierno para dictar normas temporales en aplicación del funcionamiento de los territorios indígenas.

La norma de estudio fue objeto del escrutinio judicial, a través de la Sentencia C-617 de 2015. De acuerdo con el planteamiento de reparo, se consideraba que las competencias del artículo 56 transitorio de la constitución se habían agotado, en la medida de la expedición de la ley 1454 de 2011, esto es, la ley orgánica de ordenamiento territorial. La corte en su estudio concluye para desestimar los cargos, fundamentalmente, en que en el desarrollo del cuerpo normativo del decreto 1454, no se aprecian normas dirigidas al funcionamiento de los territorios indígenas, pues se trata de una ley que se limita a la fijación de principios y reglas, para el funcionamiento de otras normas con el sentido de asociación entre entidades territoriales, precisión de competencias entre la nación y otras entidades territoriales, puntualmente los departamento y municipios, por lo que el ejecutivo, legislador cualificado,

---

<sup>1</sup> Reunión de diversos actores, saberes y herramientas en busca de un objetivo común, en el contexto actual es un acto de resistencia y paz en busca de la reivindicación de derechos individuales y colectivo de los pueblos y naciones indígenas.

de manera temporal a las voces del artículo 56 transitorio, se encontraba facultado para emitir las normas provisionales que permitieran la regulación, máxime que la ley 1454 de 2011, sobre ordenamiento territorial, no se ocupó de abarcar el campo de la ordenación en los territorios indígenas, situación que concluyó en la constitucionalidad del Decreto 1953.

El objeto inicial del Decreto Ley 1953 de 2014, como su tenor literal lo expone, fue el de crear un régimen especial destinado al funcionamiento de los territorios indígenas, de conformidad con lo previsto en el artículo 329 de la constitución nacional, para tal propósito, se definieron funciones, aspectos de administración, financiamiento y vigilancia.

Inicialmente como se ha dicho, la generalidad lo fue el territorio nacional, sin embargo, en el año 2018, el decreto 632, especificó los territorios indígenas en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, de acuerdo con especificidades relacionadas en el decreto.

El decreto 1953 de 2014, establece como objetivo puntual, el reconocimiento de los territorios indígenas como organización político-administrativa dentro de la estructura del estado, a los efectos del artículo 329 de la C.P., para ello, fija los supuestos en los cuales pueden entrar en funcionamiento de manera transitoria, los territorios indígenas (artículo 3), enumerando 4 hipótesis, las cuales se hacen depender de la claridad sobre límites territoriales, esto es, previamente definidos por las autoridades (incoder – incora), como también por procesos en trámite.

Otro elemento que se presenta en el decreto es la posibilidad de caracterización de la colectividad que asume la función pública en el territorio indígena, de lo cual se indica que tendrá un criterio territorial, cultural y personal, lo que implica que la reglamentación derivada se encuentra ligada a las especificaciones de la norma en cita.

El decreto 1953 tuvo la vocación de crear un régimen especial para el funcionamiento de los territorios indígenas con origen constitucional en el artículo 329, teniendo en cuenta la específica pero singular regulación de este grupo poblacional, para ello, se abordan aspectos como la financiación y su control, como además el fortalecimiento de la jurisdicción indígena, a fin de propender por la autonomía de estas etnias dentro de un ámbito de protección de sus derechos fundamentales.

Aspectos necesarios como fundamentales para los territorios indígenas se advierten en la regulación del decreto 1953 tales como; salud, agua potable y saneamiento básico, temas que son objeto de tratamiento dentro de la dinámica de aplicación del gobierno propio, ley mayor y demás fundamentos ancestrales de gobierno. Asimismo, el funcionamiento temporal de los territorios indígenas mientras se ejercita la función del congreso, se encuentra supeditado a las diferentes circunstancias previstas en el artículo 3 del decreto 1953, esto es, las variadas formas de certificación de límites en los resguardos, así como las posibilidades de asociación entre las comunidades étnicas.

Con referencia a la determinación de competencias en los territorios, y que, en lo pertinente al presente estudio, el numeral tercero del artículo 13 del decreto expone:

“Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.”

Es pertinente señalar, que el decreto relaciona los verbos ejecutar, y evaluar con referencia hacia las políticas económicas, sociales como también ambientales y culturales, lo cual indica, además, que se debe hacer dentro del marco de los planes de vida en los territorios, esto es, no se trata de una imposición externa, pues a partir de su autonomía, se asume, que los roles de ejecución y evaluación se desarrollan en virtud de su propia gobernanza, elementos que tienen nacimiento al interior de las propias estructuras de los pueblos indígenas. Dicho esto, se considera, que todos los ámbitos de acción de los pueblos indígenas, esto es, gobierno propio en lo jurídico, educativo, social, económico y demás, se encuentran en el fuero de acción de las mismas comunidades, quienes deberían concurrir hacia la regulación pertinente, sin más especificaciones de las que rigen sus propios asuntos. Ahora bien, se encuentra en cabeza del estado, facilitar desde el nivel central en aplicación del cumplimiento de obligaciones internacionales (convenio OIT 169,1989), a través de normas, que evidentemente, conduzcan al cumplimiento de las necesidades de las comunidades indígenas, como entes territoriales, lo cual debe ser objeto de revisión, en tanto al nivel nacional se precisan dificultades, por ejemplo, en la asignación de los recursos a través del sistema general de participación, lo que conduce al acumulamiento de necesidades en los municipios, y desde

luego como en el particular caso de los pueblos indígenas como ente territorial, pueda verse abocado a una situación que afectaría su autonomía. (MESA, 2014).

Ahora bien, esta puntual situación, se presenta como punto de partida en la regulación necesaria pero específica, de los instrumentos que el gobierno a través de la facultad temporal de reglamentación debe permitir para que las comunidades puedan acceder con elementos normativos concretos para generar la construcción sobre su propia ordenación en todos los ámbitos de desempeño.

### 2.3.2 Autonomía Territorial Indígena.

La autonomía frente a los indígenas en su concepto más genuino obedece al reconocimiento efectivo de sus costumbres y tradiciones, cuando estos grupos evidentemente ejercen las prerrogativas otorgadas de acuerdo con las particularidades culturales (WOLFGANG GABBERT.<<El retorno del nacionalismo romántico en el discurso sobre los pueblos indígenas>> Revista antropólogos Iberoamericanos en Red, 2025, Volumen 20, número 1, p 24-25) , esto es, las distintas especificaciones que se tienen, bien por la variedad territorial, bien por las diferentes expresiones culturales, o sencillamente por la voluntad de quienes se encuentran en el espacio como prerrogativa del libre arbitrio, desde luego apegado a criterios jurídicos de orden nacional. Contrario a ello, no se puede apreciar, como un bloque monolítico (Sentencia C-1051 de 2001) al cual se apegan las unidades, pues se desconocería el fundamento de diversidad. En dicho contexto, los entes territoriales, como los territorios indígenas, tienen las prerrogativas de poder ejercer su gobierno por autoridades propias, ejercer las competencias, la administración de los recursos, participación en rentas, entre otros, de acuerdo con el artículo 287 de la C.P., lo cual evidencia en el desarrollo y ejecución de dichas actividades, el reconocimiento de la autonomía no solo territorial sino también financiera (Robledo, 2010).

El primero de los elementos de la autonomía, hace referencia a la posibilidad de ejercer su gobierno de acuerdo con la estructura propia, elemento que es singular en el caso de los pueblos indígenas, dado que este, por la obiedad de las culturas que sobreviene en cada grupo, no fue circunscrito en forma previa y de manera general, como por ejemplo frente a los entes territoriales municipios, o departamentos. Ahora bien, frente a los demás elementos, en los que se ejerce efectivamente la competencia, la administración de recursos y participación, con relación a la autonomía de los indígenas, se evidencia una marcada

dificultad en el ejercicio de esas atribuciones, toda vez, que los lineamientos generados desde la centralidad impiden en forma efectiva la autonomía con respecto de la administración y por ende la posibilidad de ejercicio de auto gobierno, máxime que la autonomía referida hacia grupos de especial protección como son los pueblos indígenas, ha debido merecer, un esfuerzo administrativo de enfoque diferencial (FIGUEROA, FRANCO. <<El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia>> Estudios políticos, 2020 (Universidad de Antioquia), 57, p 79-80), de adecuación de la gestión administrativa que se requiere en el ejercicio de ejecución de actividades públicas, como es la administración de recursos y la forma de contratación. Es por ello necesario, que se ejerza un replanteamiento en la forma de concretar los diferentes elementos de auto gobierno, con el fin de ejercer una debida coordinación, bien desde el nivel regional como local, pues ello posibilita el ejercicio de autonomía, más aún, cuando las comunidades indígenas así lo están reclamando a las autoridades, como por ejemplo, la necesidad planteada a la Agencia Colombia Compra Eficiente, en el sentido de cuestionar sobre la existencia de procesos de enfoque diferencial en materia de contratación, diferente de la ley 80 de 1993 (Concepto 256/24, Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente).

El reconocimiento jurídico de la autonomía y desde luego las prerrogativas que de ella emanan, implica una reflexión sobre las posibilidades de auto gobierno de las comunidades indígenas, basado en su original forma de visión del mundo, lo cual se encuentra sustentado en el desarrollo y avance de la autonomía, a partir de la materialización de sus pretensiones históricas. La falta de instrumentos de organización por decirlo menos, han sido notorios en el recorrido del tiempo y desde su reconocimiento en la Constitución de 1991, situación que se sustenta inicialmente en la ausencia de reglamentación, pero además en la contención social de un sector de esta que impide el otorgamiento de derechos reconocidos legalmente.

## 2.4 Los Indígenas cómo administradores de los derechos ambientales.

### 2.5. Análisis del Decreto 1275 de 2014

La norma objeto de análisis, tiene su origen, a partir de su contenido argumental, no solo desde los antecedentes que tiene el decreto 1275 de 2014, esto es, la omisión legislativa que faculta la condición del ejecutivo como legislador cualificado, teniendo en cuenta el artículo

56 transitorio de la Constitución, sino, además, de instrumentos jurídicos tanto de orden nacional como internacional que justifican la medida. Así, de un lado se tiene la referencia constitucional del artículo 329, en el cual se pactó la creación de los Territorios Indígenas como entidades territoriales, norma que se relaciona para los propósitos del decreto, con el artículo 330 numeral quinto de la Carta, en cuanto especifica la función de preservación de los recursos naturales en los territorios indígenas. En igual objeto de argumentación, se recurre hacia el artículo 15 de la Ley 21 de 1991, norma que aprobó el Convenio OIT 169 de 1989, en la cual se hace referencia al derecho de los pueblos frente a los recursos naturales, su utilización, administración y conservación.

Puntualmente, en las consideraciones del Decreto 1275, se recurre a dos disposiciones normativas tanto del Decreto 1953 de 2014, como al Decreto 632 de 2018, normas que transitoriamente dieron origen a la estructura de los entes territoriales indígenas, la una de manera general, y la segunda en forma específica para los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas. Estas normas (Numeral 3, Art. 13 Decreto Ley 1953 de 2014 – Numeral 3, Art. 5 Decreto Ley 632 de 2018), hacen referencia a la facultad general de los Territorios Indígenas, en cuanto a la ejecución y evaluación de las políticas ambientales, de acuerdo con sus planes de vida y demás factores de orden cultural que los guían.

Frente a la revisión del contenido del artículo primero del Decreto 1275 de 2024, se puede considerar, que el fin de esta norma, es la de fijar una regulación más específica con relación al tema ambiental relacionado en los decretos 632, y 1953, pues se ha comprendido, que no existe un desarrollo que permita la función, en cuanto a definición de políticas ambientales en las normas enunciadas.

El desarrollo que trae el Decreto 1275, a partir de la fundamentación previa, esto es, sus consideraciones como también el cuerpo integro de sus normas, permite definir una aparente incongruencia entre la regulación relacionada, como aquella que se previó en el Decreto 1953 de 2014. Esta afirmación se sustenta en el contenido del numeral 3 del artículo 13 del Decreto 1953 de 2014, pero además en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto Ley 632 de 2018, normas en la que la función se encuentra precisada, a fin de que los territorios indígenas, ejerzan, desde el marco de sus planes de vida y demás referentes ancestrales que los gobiernan, la ejecución y evaluación de las políticas ambientales. Esta facultad así planteada, en mi parecer, no encuentra limitación alguna, pues para ello, se requiere la auto regulación desde las

autoridades indígenas, quienes bajo el peso de sus tradiciones y normas ancestrales pueden y deben realizar la regulación.

Se expresa en las motivaciones del decreto 1275 de 2024, que, al no haberse concretado la coordinación en materia ambiental, dentro de los territorios indígenas, en el cual se pretende la eficiencia en la administración del componente ambiental entre otros, justifica la regulación del Decreto. No obstante, lo dicho, considero que la referida consideración del Decreto 632 de 2018 no tiene el alcance que se pretendió dar en el Decreto 1275, pues en la justificación del primero se expuso:

*“Que en los territorios indígenas objeto de la presente regulación se han desarrollado procesos locales de gestión territorial a cargo de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI), con pertinencia étnica y cultural como condición fundamental para garantizar la eficiencia que se requiere en la administración y conservación cultural y ambiental de esos territorios.”*

El texto indica, en su sentido natural y obvio, que, en los territorios, en los cuales se pretende regular el funcionamiento, en forma especial de los Territorios Indígenas no municipalizados, como son: el Guaviare, Amazonía y Vaupés, se han desarrollado procesos locales de gestión territorial en cabeza de las autoridades indígenas con el fin de garantizar la conservación natural, sin que para ese efecto, se halla realizado una regulación previa de coordinación y concertación, tal y como se precisa en el decreto 1275, como condición previa a los efectos de garantizar una adecuada gestión en ese campo. No obstante, y pese a la autonomía que se evidencia con anterioridad, se debe recordar, que los instrumentos normativos que se han producido, con el fin de crear los territorios indígenas, han sido fruto de las diferentes luchas ejercidas por los pueblos indígenas, situación que no es ajena en este caso, pues se alude igualmente a la Mesa Permanente de Concertación, factores que pueden ser la motivación en el fondo, sobre la técnica utilizada para concretar en forma puntual, aspectos necesarios dentro de la función de ejecución y evaluación de políticas ambientales, esto, si se tiene en cuenta que el Decreto 1275, abarca la nación y desde luego todas las comunidades indígenas, las cuales tendrán una relación forzada con las Corporaciones Autónomas Regionales (CARS).

El artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, expone como criterio fundante de la organización del Estado, la prevalencia del interés general, a partir de esta cláusula, se analiza

el artículo segundo del decreto 1275, el cual propone una interpretación del interés general, como fuente de aplicación en las facultades otorgadas a los territorios indígenas.

Este razonamiento propone categorizar a su mayor nivel, el reconocimiento de la condición cultural y étnica de los indígenas, relacionadas con la protección, conservación y garantía del medio ambiente, a partir de la maximización de la autonomía de los pueblos indígenas. Dicha argumentación tiene sustento, en la medida en que reconocidos sus valores étnicos, los cuales dentro de su cosmovisión y modo de vida, tiene una relación fundamental con la naturaleza como parte de su modo colectivo de vida, al desconocer ese valor, particularmente en la determinación de aspectos ambientales, merece la aplicación del principio traído, el que de tiempo atrás la Corte Constitucional había confeccionado en virtud a la argumentación necesaria de protección, las cuales se encuentran en variadas disposiciones tales como la sentencia de Tutela T-349 de 1996, en la cual se indicó:

*“... el desarrollo del principio de la diversidad cultural en las normas constitucionales citadas, y considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de **la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas** y, por lo tanto, la de la **minimización de las restricciones a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía**”. Asimismo, en la sentencia SU-510 de 1998, señaló la Corporación: “En la esfera de las libertades, las soluciones dadas por la Corte a los problemas a que da lugar su ejercicio se han resuelto dentro de una línea que privilegia su máximo despliegue posible (principio pro libertate), también la doctrina de la Corte se ha inclinado por maximizar su radio de acción, claro está, dentro de los límites trazados por la Constitución (principio pro communitas)”.*

Esta graduación de interpretación propone en consecuencia una orientación en la necesidad inseparable de la naturaleza como de la tradición y cultura, de los cuales se confluyen la identidad del sujeto al cual se encuentra dirigida la regulación, lo que concluye en una particular y especial construcción de la jerarquía normativa, en cuanto hace al interés general sobre el particular, entendido en la necesaria relación cultural la cual es connatural en relación con el medio ambiente.

Otro factor que permite establecer una relación estrecha con los decretos 1953 de 2014, como el 632 de 2018, es lo previsto en los principios desarrollados en el decreto 1275, toda vez, que se afirma la necesaria concurrencia con las disposiciones indicadas, pero a su vez, se hace

puntual la aplicación de los principios previstos en el artículo 3. Ello implica, considerar que para la efectividad de la regulación particular, se hace menester una interpretación basada en criterios espirituales, tal y como lo propone el literal b) del artículo 3, eso es, un concepto más amplio del término “Territorio”, es decir, “aquellos espacios que los pueblos indígenas reconocen como esenciales”, situación que varía con respecto de similar principio en el decreto 1953, así entonces, se pasa de un concepto que nos define el significado territorialidad como una relación de un espacio, en el cual se integran los espíritus y energías posibilitando un orden de acuerdo con las tradiciones, a un concepto de territorio, en el decreto 1275, en el cual, se circunscribe un espacio indeterminado de los pueblos esencial para su desarrollo cultural y por tal fundamental de su existencia. Esta forma de estructuración normativa permite relacionar el término “esencial” propuesto, con el término “afectación”, frente a las incidencias que históricamente han tenido los pueblos indígenas, concepto sintetizado, en el impacto que pueda tener una medida, sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales, que son la base de la estructura de la comunidad étnica (Sentencia T-281 de 2019. M.P. María Stella Ortiz Delgado). Por ende, a los efectos de considerar una posible afectación del grupo indígena, no puede presuponerse un espacio limitado, pues el concepto tradicional y étnico, trasciende al ámbito cultural y religioso, consideraciones que se deben tener en cuenta frente a los espacios de concertación como de coordinación en las políticas que atañen a la autoridad territorial indígena como así mismo con sus pares ambientales.

En la generalidad de los principios que tienen como objetivo la interpretación de la regulación del Decreto 1275, resalta la aplicación de los elementos culturales, desde luego por el diseño específico del sujeto destinatario de la norma, a efectos de atender su particular condición, pero así también, permitir el auto gobierno desde sus especificidades, con la aplicación de elementos necesarios para un adecuado relacionamiento con las tradicionales autoridades, teniendo en cuenta la necesaria coordinación que deberá establecerse, en virtud a las múltiples concurrencias que se generan en los territorios que en la actualidad ocupan las comunidades indígenas, las cuales han tenido el gobierno por parte de otras autoridades. A partir de ese elemento, se aviene la interpretación más específica como puntual de aplicación de la regulación, en aras de ejercitar la diversidad cultural, y desde luego una efectiva autonomía, esto es, frente a los principios de; integridad territorial, precaución ambiental,

como pluralismo jurídico. En tal sentido, se torna preminente la aplicación de los elementos culturales propios de las comunidades en cada uno de ellos, así, por ejemplo, el rigor subsidiario les faculta una regulación más limitada con respecto del fundamento de sus creencias, lo cual desde ya puntualiza la norma, debe ser objeto de acatamiento por otras autoridades.

Punto de gran interés que se muestra en su desarrollo, es lo concerniente al principio de precaución, cuando, se razona sobre la eficacia de las medidas que puedan conllevar un daño especialmente a la cultura de los pueblos, y en lo que no pueden limitarse medidas anticipadas con el propósito de no causar un perjuicio, a este respecto, se encuentra una clara facultad de valoración subjetiva desde nuestro punto de vista occidental, por parte de las autoridades indígenas, pero que a los objetivos básicos de la regulación, se trata del ejercicio legítimo de la autonomía.

El principio de precaución ha tenido como base, la ausencia de certeza científica, elemento sobre el cual no se puede desconocer la ejecución de medidas protectoras, con el fin de evitar daños ambientales o a la salud humana. Este principio se erige sobre el riesgo como la incertidumbre. Ahora bien, se postula un elemento en la composición del artículo, pues además de la naturaleza y los riesgos que se presuponen con referencia al principio, se trae además el riesgo que se pueda generar con relación a las estructuras culturales de los pueblos indígenas, situación que deviene en debates de gran interés, pues la tradición jurídica y normativa se encuentra cimentada en la ausencia de certeza científica que pueda sobrevenir en afectación del medio ambiente, no así con referencia al aspecto cultural. (COZAR ESCALANTE. Principio de precaución y medio ambiente, Revista Española salud pública, 2005, Volumen 79, p-137)

Frente a la específica relación del ámbito cultural de los pueblos indígenas frente al principio de precaución, debe decirse, que ante la estrecha e indivisible relación entre el sujeto colectivo y el elemento natural que se ha argumentado en esta oportunidad, efectivamente se puede derivar un efecto perjudicial en los grupos indígenas, de acuerdo con la íntima relación con el territorio, aspecto que cobra suma importancia desde el punto de vista de la ordenación en el territorio, pero además frente a la posibilidad de obras, proyectos o actividades que tenga relación con sus espacios.

### 2.5.1 LA NATURALEZA COMO CONDICIONANTE DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El diseño que ha sido ejercido en lo nacional, desde la promulgación de la ley 99 de 1993, con el objeto de administrar la naturaleza, parte de su comprensión como un todo, en el cual no es posible una división por su diseño. Esta lógica apreciación científica, sin embargo, es un aspecto medular que se contrapone con la división administrativa que se diseñó por la constitución, la cual se acogió parcialmente sobre el modelo que venía de la constitución de 1886, esto es, la división administrativa por departamentos y municipios, a partir de la cual se han regulado las actividades a cargo dentro de un espacio de ubicación de la mayoría de la población. Así pues, se encuentra en jurisdicción de una Corporación Autónoma Regional, la cobertura sobre la protección del ambiente, la cual puede corresponder a varios municipios, incluso a varios departamentos. Ahora bien, la solución que se trajo por la ley 99 con el fin de hacer partícipe a las entidades territoriales, lo fue la integración en los órganos de dirección de las CARS, con los entes territoriales que cobijan la jurisdicción de la autoridad ambiental, lo que conduce a una participación en los asuntos que les compete. En el caso las comunidades indígenas, de acuerdo con su posición geográfica, tienen participación en el órgano de dirección (Consejo Directivo). Ahora bien, el grado de participación se encuentra circunscrito en las funciones a cargo del consejo directivo (Artículo 27, Ley 99/93), bajo el gobierno estatutario de esta clase de corporaciones, esto es, decisiones mayoritarias y demás que implica el auto gobierno a través de sus reglamentos. Este medio de participación, que ha sido el tradicional, en el que las comunidades tienen asiento para la manifestación de sus intereses colectivos, si bien permite la exposición de su visión con referencia al relacionamiento que se tiene con la naturaleza, no permite afirmar que sea el mecanismo adecuado a través del cual, bajo sus costumbres y tradiciones, puedan ejercitarse autónomamente como colectivo.

A diferencia de las restantes entidades territoriales, el setenta y nueve por ciento (79%) (Documento DANE-202510027963) de las comunidades indígenas, se encuentran ubicadas en zonas rurales, alejadas del relacionamiento ciudadano, este elemento, permite, además, diferenciar el reconocimiento del ente territorial indígena como autoridad ambiental, de los municipios en cuanto a la forma de trato en la ley 99, cuando se dispone la posibilidad de acceder como autoridades ambientales en su territorio, bajo la condición de que sus habitantes superen el número del millón, es decir, existe un elemento objetivo basado en el número de personas, que habilita la condición de autoridad ambiental, sin embargo, desde el

punto de vista de la cosmovisión de las comunidades indígenas, en el diseño de la ley 99, no obstante, su reconocimiento cultural y étnico en la constitución, no fue tenido en cuenta, a los propósitos de auto gobernarse en la materia, pues su participación en la estructura de otras autoridades es insignificante en la finalidad de ejercicio de autonomía real y no simplemente formal.

El Decreto 1275 de 2024, al establecer las competencias de orden ambiental a las autoridades indígenas de acuerdo con el orden constitucional de 1991, lo hace bajo la consideración primordial de su especial apreciación del entorno, por lo que se acoge la fórmula básica de maximización de la autonomía, lo que a su vez genera la minimización de las restricciones necesarias con el fin de salvaguardar intereses superiores. Este razonamiento es traído en la norma aludida, teniendo en cuenta que el ejercicio práctico de autonomía, particularmente en el campo ambiental, no puede considerarse de algún modo, absoluto, esto es, dependiente de la colectividad indígena, ello, pues, como se dijo líneas atrás, la división geográfica de organización administrativa no es congruente con la posibilidad de fraccionamiento de los ecosistemas, circunstancia que obliga una necesaria relación con las demás autoridades ambientales que han venido administrando los sistemas ambientales, por ende, el inciso segundo del artículo 5 del decreto en mención, impone la necesidad de coordinación con las autoridades indígenas, bajo el presupuesto de respeto hacia estas, sus creencias y demás elementos, que en razón de normas ancestrales, gobiernan su relacionamiento con la naturaleza. No obstante, la finalidad de la norma en establecer una coordinación armónica con las demás autoridades ambientales del país queda un elemento central sobre el cual gravita en adelante el direccionamiento sobre las políticas ambientales, particularmente en los territorios ancestrales, y sobre el cual se cuestiona sobre la capacidad jurídica del decreto en considerar como autoridades ambientales en similar situación de las actuales.

### 2.5.2 LA FUNCIÓN DE AUTORIDAD AMBIENTAL DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS

El grueso de las facultades que se otorgan en el Decreto 1275, a las comunidades indígenas, lo es, para la ordenación territorial en el aspecto ambiental, ello implica, considerar que, al tener una preponderancia sobre el tema, si bien, la norma dispone la necesidad de coordinación desde el punto de vista administrativo, la prerrogativa sobre la conservación, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales desde la cosmovisión de los pueblos indígenas plantea un instrumento normativo que garantiza el manejo ambiental

desde la óptica de sus tradiciones. Ahora bien, el artículo 15 del convenio 169 de la OIT, se erige como elemento que estructura, entre otras, la titularidad de las comunidades indígenas, en la protección y conservación del medio ambiente, por lo que las disposiciones del Decreto 1275 reflejan, en cuanto a facultades de ordenación ambiental, que no se encuentran fuera de la esfera normativa tanto nacional como internacional, a los efectos del artículo 93 de la Constitución, esto es, de aquellas normas, que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

La facultad de ordenación dispuesta para las entidades territoriales indígenas plantea la necesidad de establecer en concreto, si este atributo, presupuesta tal y como se tiene para las demás autoridades ambientales, como por ejemplo las CARS, la posibilidad de otorgar derechos ambientales frente a los recursos naturales en sus territorios, atributo esencial dentro de la consideración como Autoridad Ambiental. Este cuestionamiento, permite ser dilucidado en forma positiva, si tenemos en cuenta la formulación de los verbos utilizados en el predicado de los artículos del decreto.

El artículo 5 atribuye la competencia para ordenar, regular, gestionar, gobernar, preservar, conservar, restaurar, proteger, cuidar, usar y manejar los recursos naturales. Ahora bien, se podrá cuestionar en todo caso, que no guarda una debida relación los atributos otorgados con las otras entidades territoriales, en los cuales se encuentra específicamente dictaminado la característica de otorgamiento de derechos ambientales. No obstante, si para el ejercicio práctico en sus hábitats, no pueden regular el uso, a través de una competencia específica en el otorgamiento de los derechos ambientales, pues quien más adecuado y legitimado para hacerlo que las estructuras de gobierno de las comunidades, quienes han regulado de acuerdo con su cosmovisión el ambiente. Esto, además, puede ser contradictorio en su interpretación, si se concluye en la práctica, que conforme el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1275, tienen las autoridades indígenas, facultades de sancionar infracciones, desde luego frente a la regulación ambiental propia, y previamente establecida, pero no así, en lo que hace a la posibilidad de otorgamiento de derechos ambientales. Esto plantearía una contradicción con el objeto del presente decreto, si se tiene en cuenta, que la finalidad de regulación se encuentra puntualizada en el funcionamiento del ente territorial indígena, particularmente en materia ambiental, dentro de una regulación que sea fruto de sus propios elementos culturales, más aún, deslegitimaría el concepto de autonomía que se ha abordado en el presente estudio.

Lo que se pretende además con la normatividad desarrollada en el Decreto 1275, es una debida coordinación con las demás entidades ambientales del país, pues debe tenerse claro, que la práctica de la norma traerá diferentes y múltiples retos en las diferentes competencias, esto es, en las CARS, ANLA, entre otras autoridades ambientales.

La ordenación del territorio no ha sido una preocupación de los pueblos originarios en la actualidad, a través del tiempo han tenido la posibilidad de expresar sus posturas, con el propósito de generar una relación armónica con las diferentes estructuras del Estado Colombiano, desde el nivel local, por ejemplo, en el año 1998, se realizó un simposio en el Departamento del Amazonas (Leticia), el cual fue auspiciado por la Universidad Nacional Sede Leticia, la Fundación Gaia Amazona, la Red de Solidaridad Social y el Banco de la República, en el cual se recogieron las diferentes posturas de los pueblos indígenas en ese espacio, pero con un reflejo en el campo hacia el nivel nacional (VIECO, FRANKY, ECHEVERRY 2000 P.31,32,33). En este ámbito, las diferentes organizaciones que agrupan comunidades indígenas plantearon sus apreciaciones sobre la forma y visión del orden de acuerdo con su cosmovisión, elemento necesario en el propósito de comprender los elementos que sustentan la posición de los pueblos en la disposición de los valores ambientales, para tal efecto, se condensaron las diferentes ponencias de los grupos participantes, y que al respecto se trae el planteamiento de la Asociación de Capitanes Indígenas del Yaigojé y del Bajo Apaporis, Aciya, en palabras de los autores:

“Según la visión indígena de la historia, cuatro seres vivientes, seres creadores, dejaron a otros seres como “dueños” de algunos sitios y los encargaron de cuidarlos, pues cada sitio tiene unas normas de manejo; en algunos no se puede realizar ninguna actividad humana; en otros sólo se puede pescar, cazar o recolectar frutos o materias primas en ciertas épocas del año o en determinadas circunstancias, etc.

Cada uno de estos sitios es lo que se denomina “sitio sagrado” o “sitio especial. Sólo el chamán, llamado en la región “pensador o curador del mundo” puede ver a estos dueños de su pensamiento; él va al nivel del mundo en donde viven y los visita en sus malocas. El pensador es el responsable de permitir su explotación y de regular su manejo, especialmente durante las ceremonias de “curación del mundo”, en donde recorre con el pensamiento todo el territorio, nombrando los sitios sagrados y comunicándose con sus respectivos dueños. El

resto de las personas sólo observamos en este nivel del mundo de piedras, raudales, lomas, animales, etc. (Aciya 1998).

Los cuatro seres vivientes también le dieron a cada grupo étnico un territorio, un idioma, unos conocimientos, una forma de vida (nómada para unos, en maloca para otros), unos cantos y bailes rituales y unos bienes específicos, para que con ellos pudieran vivir organizados en sociedad y manejar la naturaleza. Estos seres ordenaron el mundo y dejaron las normas del comportamiento social y del manejo ambiental.

La maloca representa al mundo, con sus distintos niveles y reproduce la organización de los distintos seres que lo habitan. Además, es el lugar de encuentro, de celebración de los grandes bailes en los que “se cura el mundo” -se previenen las enfermedades y los accidentes, se lo limpia de males que producen otros seres sobrenaturales o personas-, de manejar las relaciones sociales y mantener el control ecológico (Acima 1998, Reichel y Hildebrand 1984)”

A su vez, las asociaciones Aciya, Aiea y Acima expresaron adicionalmente su concepto de ordenamiento ambiental y frente a los recursos del subsuelo:

“.....Las Autoridades tradicionales explican que sus ceremonias de “curación del mundo” se realizan para el beneficio de todo el mundo literalmente, de todos los colombianos, de la humanidad y no sólo para el bienestar de los habitantes de una comunidad y no sólo para el bienestar de los habitantes de una comunidad o de un grupo étnico. En el discurso de los indígenas de esta región éste es un aspecto central, pues estas ceremonias son las que garantizan la preservación y reproducción de las especies y de los ciclos naturales, la salud de las personas, la armonía en la convivencia social y el equilibrio del universo.

De aquí se desprende un punto crítico que se esboza en sus intervenciones durante el simposio, pero que se desarrolla detalladamente en sus propuestas escritas: la explotación de los recursos del subsuelo. El argumento principal de las organizaciones es que estos recursos no son del Estado. Tampoco son de ellos y no reclaman el derecho a explotarlos o a las ganancias económicas que éstos puedan generar. Las zonas en donde se encuentran estos recursos tienen “dueños espirituales” y forman parte del manejo chamánico de la “curación del mundo”. Si se explotan se altera este manejo y se producen enfermedades y problemas ambientales y sociales.”

Esta específica pero significativa explicación de su comprensión es el punto de partida en el ejercicio de coordinación con las demás autoridades ambientales, con lo cual se pueda permitir el ejercicio de autonomía en sus territorios, pero así mismo, un puente de acercamiento y diálogo que permita definir, elementos a partir de los cuales se defina el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios. Esto, en virtud de que la facultad de ordenación dispuesta por el decreto 1275 de 2024, de acuerdo con la visión de los pueblos indígenas, se posiciona como un elemento objetivo que condiciona en adelante la ordenación en sus territorios, pero a su vez, la planificación, desarrollo y ejecución de proyectos, obras o actividades. Esta afirmación se realiza, pues el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por la Ley 2294 de 2023, dispone que, las determinantes del planeamiento territorial en su orden de prevalencia, en su párrafo tercero privilegia en la escala de jerarquía, los principios de la palabra de vida, leyes de origen, derecho mayor, derecho propio de cada pueblo, en la conformación de las determinantes aludidas en el artículo 10 citado, al respecto, el mencionado párrafo indica:

***“PARÁGRAFO TERCERO.*** *Para los territorios y territorialidades indígenas y para los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras los determinantes del ordenamiento del territorio, indicados en este artículo, respetarán y acatarán los principios de la Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo y/o comunidad indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En todo caso los fundamentos definidos por los pueblos y comunidades indígenas serán vinculantes para todos los actores públicos y privados en sus territorios y territorialidades.”*

Esto implica para todos los actores tradicionales, no solo desde el campo de la ordenación a los fines ambientales, sino también con respecto del desarrollo económico del país, una redefinición de las políticas de cada área, sino también la necesidad de un ejercicio real de participación en la coordinación de los pilares de ordenación, pues a partir de ese relacionamiento con las autoridades indígenas, en el entendido del respeto y acatamiento de sus principios, se podrá en adelante ejercer las actividades de ordenamiento y desde luego la posibilidad de acceso a los recursos naturales.

La labor de ordenamiento del territorio despliega diferentes acciones y decisiones normativas de carácter democrática, en la cual se dispone el uso racional del espacio físico de acuerdo con los criterios demográficos, urbanísticos, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico

y cultural, lo cual involucra múltiples actores de la sociedad a fin de resolverse en forma equilibrada, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sent. C-192 de 2016), esta definición entonces implica la aceptación de este instrumento, como guía fundamental en los territorios, por lo cual, la prevalencia de los valores étnicos expuestos en el artículo 32 de la ley 2294 de 2023, supedita los intereses económicos traducidos en proyectos obras o actividades.

La variación de jerarquización de los valores étnicos en la ordenación de los territorios indígenas plantea un interrogante con referencia a los efectos que dé él se derivan, así, del artículo 6 del Convenio OIT 169 de 1989, norma acogida internamente por la ley 21 de 1993, en la cual se dispone la consulta previa para los pueblos indígenas, cuando puedan verse afectados por medidas, en este caso, por medidas administrativas, así mismo, por la procedencia de lo previsto en el artículo 7.3 de la misma norma, ¿podrían deslegitimarse en el curso de un trámite, obra o proyecto, la necesidad de la consulta previa?, ello, pues al haber participado con antelación, a través de la ordenación, la cual se encuentra condicionante en su aplicación, a los efectos de posibles obras o actividades en concreto, ¿carecería de objeto una nueva solicitud de consulta?. La respuesta en consecuencia debe ser negativa, porque inicialmente la regulación establece un derrotero sobre la forma y término tanto de protección desde el punto de vista de su cosmovisión, como también de su aprovechamiento. Ahora bien, esa facultad no implica una solución definitiva sobre sobre obras proyectos o actividades, las cuales, en la mayoría de los casos, obedecen a solicitudes de gran calado, lo que no permite su radicación y competencia en las autoridades indígenas, con lo cual se debería exigir su participación en ejercicio de la Consulta Previa.

El desarrollo jurisprudencial de la Consulta previa, de vieja data, ha considerado varios elementos fundamentales en el ejercicio de la Consulta, así; inicialmente se considera necesario que en el trámite la comunidad adquiera el conocimiento completo sobre los proyectos que tienen el propósito de explotar los recursos naturales en sus territorios, además los trámites rutinarios de ley que se deben ejercer, también la comunidad debe ser enterada en la forma en la cual esos proyectos objeto de consulta pueden derivar en una afectación a la comunidad étnica, desde las diferentes aristas y que puede conllevar incluso a su extinción, y por último, que la comunidad en su interior y bajo sus estructuras de gobierno pueda definir sin injerencias extrañas, su postura frente al proyecto, sus inquietudes, pretensiones, como

además la consideración de viabilidad o no del proyecto, todo lo anterior, a fin de generar en la mayor parte, un acuerdo basado en los valores culturales que se encuentran representados.

La sentencia C-039 de 1997, ante los requisitos necesarios que se deben verificar en una consulta previa, plantea en consecuencia dos situaciones que pueden derivar en el trámite a saber; de un lado la posibilidad de concertación de los intereses del grupo étnico frente al proyecto, en cuyo caso se acoge en el trámite administrativo, de otro lado, es posible que las alternativas de acuerdo fracasen, por lo cual, la autoridad debe obrar, objetiva, razonable e imparcialmente atendiendo los valores culturales de la comunidad. Este ejercicio que, hasta el día de hoy, ha sido dispuesto por la Corte en los trámites que impliquen afectación de las comunidades étnicas y como consecuencia la necesidad de agotar una consulta previa tendría una afectación sustancial, en cuanto a que, al definirse una regulación ambiental previa por parte de los Territorios Indígenas, las cuales como se ha dicho, tienen una preponderancia dentro del ejercicio de ordenación, limitarían de acuerdo con la especificidad de cada regulación étnica, los elementos objeto de afectación, pues se considera que estas formas de regulación podrían acoger todos aquellos aspectos de índole cultural, ambiental y de otros órdenes, que anticipen posibles impactos a los pueblos indígenas frente a proyectos obras o actividades.

### 2.5.3 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 1275 DE 2024

La omisión legislativa, ha tenido diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional en Colombia, teniendo en cuenta la inacción del congreso en su labor fundamental. Este comportamiento colegiado no ha escapado al debate judicial, pues a propósito del fenómeno, se han considerado dos vertientes en él, de un lado la omisión legislativa relativa, esto es, aquella en la que se presenta discriminación por ejemplo al no haberse incluido algún grupo poblacional, lo cual se encuentra relacionado con el principio de igualdad (Sent-C-185 de 2002), de otro lado, se tiene la omisión legislativa absoluta, en la cual no existe regulación alguna, pese a las condiciones de orden constitucional que lo permitan, situación en la cual de manera general ha sido el argumento de la Corte para inhibirse de pronunciamiento alguno (Sent. C-489 de 2012). Dicho esto, la Corte Constitucional en el Fallo proferido, sobre la Constitucionalidad del Decreto 1953 de 2014, al disponer sobre la constitucionalidad del

decreto en ejercicio de facultades transitorias, declara nuevamente tal y como lo realizó en la Sentencia C-489 de 2012, sobre la necesidad de regulación sobre la conformación de las entidades Territoriales Indígenas. Al respecto, es necesario indicar, que la Magistrada Gloria Estella Ortiz Delgado, mediante aclaración de voto, expuso que “La Corte debió volver sobre ese asunto no solo porque se trata de un asunto vital para las comunidades indígenas que son sujetos de especial protección constitucional, sino también porque el incumplimiento del deber constitucional de regulación también viola la Carta.”

La corroborada inactividad del congreso ha sido la causa fundamental, que ha legitimado jurídicamente, la reglamentación del ordenamiento de los territorios indígenas por parte del ejecutivo, no obstante, como se ha indicado precedentemente, forzado por la manifestación de las comunidades. Este escenario, plantea claramente una postura social, sobre la base de una representación legislativa al nivel nacional, la cual no permite el establecimiento formal de un acuerdo nacional fruto de las diferencias que propiciaron la Constitución de 1991.

Sobre la representación delegada se tiene evidencia suficiente sobre la particular postura en el tema de regulación de los territorios indígenas, así, tenemos que al 2009, se presentaron quince (15) proyectos (BASTIDAS 2009 p 70-71) de ley con el fin de conformar la norma, sin embargo, fueron archivados por variadas argumentaciones lo cual reafirma la posición institucional. Las motivaciones más recurrentes de archivo son las siguientes:

1. En los proyectos de ley, se recopilan las necesidades indígenas sobre el tema inicialmente, pero posteriormente se dejan por fuera.
2. En la tramitación de algunos proyectos de ley sobre la conformación de los territorios indígenas, se pretermite la consulta previa, lo que afecta la validez del procedimiento.
3. Imposición de salvaguardas frente a la propiedad privada, frente a la delimitación de los territorios indígenas.
4. Desconocimiento sobre la categorización de ente territorial, de acuerdo con lo previsto en la constitución, lo que pretende generar un debate sobre la legitimidad de los territorios indígenas, cuando ello, fue pactado en la constituyente de 1991.
5. Teniendo en cuenta la naturaleza de la representación de quienes conforman la cámara de representantes, esto es, designados por los departamentos al congreso, la mayoría de los proyectos se han iniciado en el senado con el fin de evitar la oposición de orden territorial de los representantes a la cámara.

El decreto 1275 de 2024, ha sido objeto de Demanda de Inconstitucionalidad, la cual se encuentra radicada ante la Corte Constitucional, bajo los expedientes: D-16345 y D-16396 (acumulados), trámite en el cual, a la fecha de elaboración del presente estudio, no se ha brindado solución de fondo, tan solo se ha definido lo correspondiente a la admisión de la demanda, como también lo concerniente a la definición de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del decreto en mención.

La argumentación que se propone como base de la demanda, de conformidad con el auto de fecha 7 de marzo de 2025, Magistrada Sustanciadora Cristina Pardo Shlesinger consiste fundamentalmente en:

#### Expediente D-16345

1. El Decreto 1275 de 2024, es inconstitucional, por desconocer el artículo 56 transitorio de la Constitución, pues para el actor, la competencia del ejecutivo, ya se encontraba agotada bajo la expedición realizada mediante el Decreto Ley 1088 de 1993 y 1953 de 2014. Se considera, además, que el aspecto ambiental, siendo accesorio, no son de carácter esencial en el funcionamiento de los territorios indígenas. A este respecto y como quiera que la norma dispuesta para el funcionamiento de los entes territoriales indígenas cubre múltiples áreas, esto es, económica, cultural como ambientales, se plantean dos interpretaciones; la una, de orden restrictivo considerada por el actor adecuada a la constitución, es decir, que la regulación dispuesta en los decretos 1953 de 2014 agotaron dicha facultad transitoria, la otra interpretación, se entiende ampliada, la cual se cataloga por el demandante como inconstitucional, pues en su concepto las facultades transitorias del artículo 56 se agotaron, por lo que no existía competencia para la expedición del decreto 1275.

Al respecto, la Corte Constitucional a través del fallo C-617 de 2015, determinó los condicionantes de la competencia del ejecutivo, en materia de regulación transitoria, de acuerdo con el artículo 56 de la Constitución, en ese punto, se fijaron varias condiciones que permiten definir la validez de la función legislativa temporal, entre otras:

- a. La competencia del gobierno nacional es temporal, hasta tanto, el congreso, no regule el funcionamiento de los territorios indígenas.

- b. Es una competencia amplia, pues a partir de ella, se regula el funcionamiento de los territorios indígenas, normas de carácter fiscal, coordinación con otras entidades públicas como además otras áreas necesarias del régimen territorial.
- c. Es una competencia condicionada, pues depende del ejercicio de las funciones del congreso en la materia, por lo que hasta tanto no se ejerza dicha facultad, el gobierno puede ejercer temporalmente.
- d. Es posible la coexistencia de regulación con origen del legislativo, pero a su vez del gobierno nacional, frente a materias no asumidas por el legislador natural.

Las delimitaciones jurídicas realizadas por la Corte Constitucional previamente permiten considerar que en la actualidad continúan en vigencia las circunstancias que han dado origen a los decretos expedidos por el gobierno nacional, ante la inacción del congreso, situación que implica no solo legislar puntualmente en la estructura de organización de los territorios indígenas, sino además en todas las facetas necesarias para tal fin como lo es el ámbito de regulación y coordinación del medio ambiente en sus territorios.

- 2. El segundo cargo se edifica sobre la presunta transgresión al artículo 56 transitorio, en cuanto a que esa facultad no fue concreta en la materia, pues la norma hace relación a normas de carácter fiscal, la cual no se encuentra habilitada para el ejercicio del ejecutivo, en caso de considerarse la vigencia del artículo 56. Además, que los artículos al regular de una forma más rigurosa aspectos ambientales, han debido ser razonables, proporcionados y deliberativos por el legislador ordinario.

Al respecto, si bien el último aparte del artículo transitorio 56 hace mención a normas de especialidad fiscal, también lo es, que hace relación a todas las normas necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas, con lo cual se llega al cuestionamiento necesario, esto es, si el campo ambiental propuesto en el decreto 1275 de 2024, se hace necesario con el fin de poner en funcionamiento de los territorios indígenas, situación que permite ser concluida en forma positiva, pues la estructura de organización debe velar por abarcar esta clase de componentes, entre otras razones, porque la materia ambiental tiene que ser objeto de coordinación con otras entidades públicas.

- 3. Se argumenta conforme el artículo 330 de la C.P., que las competencias de los territorios indígenas son taxativas, y que solo en virtud de interpretación en el ejercicio

de construcción legislativa, puede considerarse su inclusión en normas, por lo que el ejecutivo, no podía hacerlo. El numeral 5 del artículo 330 del C.P., prevé un asunto de hecho, no de derecho, al derivar en los territorios indígenas una competencia, que es de derecho.

Al respecto, es necesario partir de la argumentación traída por el demandante, cuando expone que:

“Las competencias normativas de los territorios indígenas son taxativas y solo pueden ser interpretadas de manera expansiva, para incluir en su ámbito asuntos ambientales, si así lo decide el Legislador”

Esta referencia conduce a contextualizar la labor del ejecutivo, pues precisamente en su papel de legislador transitorio, puede disponer los elementos necesarios para el ejercicio de gobierno de las Autoridades indígenas en sus territorios, situación considerada en particular con referencia al tema ambiental, de lo cual se infiere la necesidad de atribuciones específicas tendientes a contribuir con la protección desde ese campo.

4. El cuarto cargo de la demanda se puntualiza en la autonomía de las CARS, emanada de los artículos 150.7, 325 y 331 de la C.P., la cual se condiciona a la libre potestad de configuración del legislador. Que no obstante ello, con el decreto 1275, el legislador temporal ha vaciado las funciones de las CARS, a las autoridades indígenas, lo cual no tiene respaldo en la constitución. Que la competencia otorgada mediante el artículo 5 del decreto 1275 es absoluta, pues con él se modifica la competencia territorial de las CAR, pues no podrán intervenir en los territorios indígenas, máxime que, sobre la interpretación de primacía del interés general, el mecanismo de coordinación es inocuo, pues prevalece a favor del grupo étnico. Que, al otorgar mecanismos de regulación, aun por fuera de sus territorios, en los cuales tienen competencias las CARS, restringe la autonomía de estas autoridades ambientales.

Frente a esta argumentación, es importante decir, que, desde la estructura de conformación de la Constitución de 1991, subsisten tanto las Corporaciones Autónomas Regionales, como la determinación del constituyente, en crear los Territorios Indígenas. Ahora bien, no se trata de generar un desplazamiento de las funciones que ejercen las primeras, pues dentro de la necesaria labor de coordinación, se tuvo en cuenta un delineamiento de funciones. Así, por

ejemplo, las CAR tienen facultades netamente ambientales en un ámbito territorial que no presupuesta límites geográficos acorde con la división administrativa. Ahora bien, frente a los entes territoriales, es necesario comprender, que se tiene la potestad de ejercer autoridad en un territorio, el cual como se ha dicho, obedece a la unidad del grupo como elemento indispensable, esta, prerrogativa que se tiene como básica en su cosmovisión, deriva en la necesidad de atención de funciones regulatorias y demás, desde la visión cultural que estos pueblos tienen puntualmente con el espacio, situación que se muestra acorde con las facultades que se han derivado con el decreto 1275 de 2024, lo que a su vez, concluye en la reafirmación de su autonomía.

5. En cuanto al sexto cargo, al aplicar el principio de precaución, en los términos y condiciones del decreto 1275, en el cual el referente es la cultura, se desconoce los alcances de la figura realizada por la Corte Constitucional. En su concepto, la figura no puede desarrollarse con respecto del orden cultural, pues ese elemento no hace parte del principio. En ese sentido, se considera, que se quebrantan los artículos 78, 79 y 80 de la Constitución, para lo cual indica, que este es el aspecto medular de la controversia judicial.

Establece en su literal i), del artículo 5 del decreto 1275, que, ante la ausencia de certeza científica, esta no deberá utilizarse para aplazar las medidas necesarias para impedir su degradación, situación que se hace con referencia inicialmente a la naturaleza, sin embargo, se adiciona, que el peligro pueda ser además para la cultura de los pueblos indígenas. En este sentido, existe una interpretación previa desarrollada por la Corte Constitucional, a partir de la cual no se puede realizar un aislamiento entre el territorio con los pueblos indígenas, pues a partir de su cosmovisión, son parte de este como un elemento integral de su existencia. Al respecto, mediante sentencia SU-383 de 2003, se expuso la relación necesaria de connotación objetiva del concepto territorio para los pueblos indígenas, de lo cual, se considera que el concepto no se restringe hacia un espacio de ocupación del bosque y sus recursos, pues lo místico de sus relaciones ancestrales va más allá del elemento objetivo, lo cual impacta en sus relaciones con la naturaleza, con sus familias, en la resolución de problemas, en las enfermedades y un sin número de situaciones intrínsecamente relacionadas. A su vez, se ha determinado igualmente en lo judicial, la existencia de afectaciones a los grupos étnicos en sus creencias, a propósito de la perturbación objetiva con los sistemas naturales, lo cual puede

derivar en ciertos casos en la “perpetración de un etnocidio”, tal y como se señaló en sentencia T-380 de 1993. Así entonces, no puede desconocerse que existe una afectación cuando de la ausencia de certeza científica, no se adopten mecanismos tendientes a evitar una alteración en las relaciones particulares y culturales que en relación con el territorio tienen las comunidades indígenas

Expediente: D- 16396

1. Se argumenta exceso en la condición de legislador extraordinario, al haber excedido las facultades del artículo 56 transitorio de la constitución, además de no solamente pretender regular el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental, sino, además porque otorga facultades a entidades distintas, pero además la coordinación con las autoridades indígenas se realiza sin las actuales autoridades ambientales. Así mismo, se desborda la finalidad del decreto cuando se posicionan figuras diferentes de aquellas establecidas en el artículo 329 de la Constitución.

Como se ha mencionado líneas atrás, la omisión legislativa absoluta por parte del Congreso de la República, ente encargado por la Constitución del 91, no ha ejercido su papel, por lo que a través de la legitimación del artículo 56 transitorio, se ha permitido en buena medida pese al tiempo transcurrido, la posibilidad de dar vía jurídica a los territorios indígenas. Ahora bien, en cuanto a la coordinación con otras entidades del sector ambiental, el decreto le brinda un aspecto preponderante al principio de coordinación, denominado “Coordinación Ambiental Efectiva”, a partir del cual se genera un marco fundamental de diálogo en los asuntos de interés tanto de las comunidades étnicas como del desarrollo de la nación.

2. A partir de la relación histórica de conformación del derecho a la consulta previa, se plantea como quebranto de la norma, teniendo en cuenta que en la tramitación del decreto 1275, no se dio curso al trámite respectivo, lo cual no puede equipararse a la simple Acta suscrita entre el gobierno y los representantes de la Mesa Permanente, en tanto dicho documento no plantea efectivamente la participación y aquiescencia de los indígenas, que el instrumento no queda sujeto al posible beneficio derivado de la norma, pues se conculca con la sola imposición.

El resultado del Decreto 1275 de 2024, no puede afirmarse como una imposición a las comunidades indígenas, pues como queda establecido en el trámite de la demanda de

inconstitucionalidad, este fue fruto del consenso logrado entre las representaciones de los indígenas con los representantes del gobierno, situación que se aviene a uno de los pilares fundamentales de la figura de la consulta previa, esto es, de un lado la participación, pero de otro lado, la libre determinación de los asuntos de los indígenas. Al respecto, es importante acudir a la sentencia SU-123 DE 2018, a través de la cual se reiteró que uno de los propósitos de la consulta es lograr genuinamente un acuerdo con las comunidades indígenas, situación que se deja respaldar por el acta de la mesa de concertación realizada previamente, en la cual se dispone la aceptación de los contenidos normativos del decreto 1275. Ahora bien, es necesario decir, que a través del decreto 1397 de 1996, se tiene creada la mesa de concertación de los pueblos y organizaciones indígenas, la cual, entre otras funciones, en su numeral 16, artículo 12, tiene la de concertar lo relativo al desarrollo de competencias derivadas del artículo 56 de la Constitución Nacional.

3. Existe una carga que les genera un perjuicio a los indígenas, en la medida que las funciones son públicas, lo cual implica cargas y responsabilidades.
4. La condición de autoridades, a su vez implica la generación de conflictos entre los indígenas con los otros grupos étnicos, con los cuales se han generado disputas, situación que se agrava por su catalogación actual.

Frente a los puntos 3 y 4, tendrían la connotación de representantes de la comunidad con una función pública hacia terceros, situación que deberá ser objeto de consideración por la Corte Constitucional, en aras de catalogar las responsabilidades que se desprenden de tal ejercicio, las competencias y demás aristas que se derivan del catálogo de funciones que pueden disponerse frente al grupo étnico, pero a su vez con las demás autoridades del orden nacional. Es necesario decir, que existe un abordaje equivocado sobre el ejercicio de la función pública frente a los grupos étnicos, pues una cosa es la complejidad natural del ejercicio de funciones de esa índole la cual es de afectación natural para cualquier persona, pero otra situación muy diferente, es la necesaria adaptación de su ejercicio a las diferencias culturales que se arraigan en los pueblos indígenas.

5. Al asumir funciones sancionatorias, se dispone dos situaciones, de un lado la posibilidad de sancionar de acuerdo con sus tradiciones, a personas de su comunidad, pero de otro lado, se menciona la declaración de responsabilidad de personas ajenas a su comunidad, para lo cual se coordina con las demás autoridades ambientales la

imposición de sanciones, situación que afecta el debido proceso previsto en el artículo 29 de la C.P.

En este punto, es necesaria la intervención de la Corte Constitucional, como guardiana de la constitución, a fin de considerar el entendimiento lógico de la relación sancionadora de los pueblos indígenas, particularmente cuando hace referencia a la determinación de sanciones por otras autoridades ambientales, lo que implica definir, la autoridad previa que debe instruir y garantizar como juez natural, los derechos de las personas que son ajenas al grupo étnico.

Las exposiciones sobre la presunta contrariedad entre la Constitución de 1991 con la emisión del decreto 1275 de 2024 por parte del Ejecutivo, son dicientes de la problemática no solo jurídica que se tiene históricamente con este grupo minoritario, sino además plantea una discusión social, con respecto de la aceptación en el medio sobre las prerrogativas que deben radicarse en cabeza de los grupos indígenas legalmente considerados. Si bien la discusión a nivel jurídico se concreta en la ausencia de la debida reglamentación por parte del Congreso, fuente de todas las adversidades generadas en el transcurso del tiempo, a fin de obtener mecanismos jurídicos de reconocimiento como entidad territorial, también lo es, que pese a la única alternativa que proféticamente se definió en la constitución, esto es, mediante el mecanismo transitorio de facultades legislativas al ejecutivo, existe abundante oposición, esto, no solo se muestra por el tiempo discurrido, sino además, por la forma a través de la cual se ha regulado excepcionalmente el artículo 329 como lo previsto en el artículo 330 de la Constitución, disposiciones reglamentarias que han tenido un rechazo desde un sector importante de la sociedad. Ahora bien, esta manifestación, se muestra contraria a los efectos que se han originado frente al ejercicio de jurisdicción, de acuerdo con el artículo 246 de la Constitución, cuando esta disposición indica:

“DE LAS JURISDICCIONES ESPECIALES

**ARTÍCULO 246.** 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. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.”

Esta prerrogativa, al igual que la dispuesta en el artículo 329, en consonancia con el artículo 330 de la Constitución, han tenido el mismo origen en cuanto a su determinación en la Constituyente de 1991, esto es, la necesidad del reconocimiento étnico a efectos de garantizar la continuidad de su cosmovisión, para lo cual se garantiza un territorio, bajo una organización de acuerdo con sus tradiciones, elemento traído en el artículo 329. Ahora bien, la jurisdicción especial prevista en el artículo 246, contiene similar ingrediente cultural, es decir, el aspecto costumbrista que es esencial en el desarrollo de los pueblos indígenas, sin embargo, la evolución de esta facultad no ha tenido los obstáculos, que, si ha tenido la determinación de los territorios indígenas, pese a la ausencia de una regulación. En esa labor, ha sido la Corte Constitucional inicial y posteriormente a través de fallos del Consejo Superior de la Judicatura, que han permitido la construcción de los derroteros necesarios para la interpretación y desarrollo de la figura, al respecto, se destacan fallos como: a) la sentencia T- 266 de 1999, en la cual la Corte Constitucional aborda la decisión absolutoria en materia penal, para indicar, el término a partir del cual se aplica la jurisdicción y por ello, la indebida aplicación del principio de “non bis in ídem”, b) la Sentencia T-523 de 1997, en la cual se analiza el debido proceso con referencia a las costumbres de los pueblos indígenas y su forma de juzgamiento, y c) Sentencia T-009 de 2007, por la cual se determina la competencia en materia laboral de los pueblos indígenas. Esta referencia, es evidencia suficiente sobre la forma de evolución de la jurisdicción especial indígena, en la cual se ha tenido un adecuado relacionamiento con la jurisdicción ordinaria, a partir de la cual se han respetado las jerarquías, así como los fallos, los cuales han generado los parámetros a ese nivel para el adecuado funcionamiento de su función judicial.

#### 2.5.4 LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL DECRETO 1275 DE 2024

En el cuerpo de una de las demandas promovidas para definir la inconstitucionalidad del Decreto 1275 de 2024, se argumentó fáctica y jurídicamente la imperiosa necesidad de suspender los efectos del acto administrativo, a este respecto, se argumenta la aplicación de un referente normativo de la Corte Constitucional (Auto 272 de marzo 2 de 2023, corte constitucional), según el cual, en aquellos casos en los cuales la norma objeto de demanda, con una evidente contradicción con la Constitución, de la cual se puedan derivar perjuicios irremediables, pero además que pueda eludir el control constitucional, es necesaria la suspensión del acto administrativo.

Se plantea en forma puntual como sustento de la suspensión del Decreto 1275, que el mencionado acto administrativo, contiene una evidente contradicción con la Constitución del 91, como elemento del primero de los requisitos de suspensión. En efecto se distingue la contradicción con la constitución con base en la falta de competencia del gobierno nacional, la cual se supeditó al agotamiento del ejercicio del artículo 56 transitorio de la Constitución, ello, por cuanto, a partir de dicha disposición, se emitió el decreto ley 1953 de 2014, a través del cual se creó la estructura de los territorios indígenas. Esto, además porque la materia objeto de regulación se encuentra ajena a la competencia transitoria, es decir, la regulación del aspecto ambiental no fue presupuestado por el artículo 56.

A este punto se debe decir, que la argumentación es similar a la presentada frente al decreto ley 1953 de 2014, por el cual se dictaron normas tendientes al funcionamiento de los territorios indígenas, de un lado el agotamiento de las facultades temporales del artículo 56, situación que la corte constitucional ha indicado que la facultad se agota cuando el congreso, ente que tiene a su cargo la titularidad de la función legislativa, determine al respecto. Ahora bien, es necesario decir además, tal y como se precisó en la Sentencia C-617 de 2015, que el artículo 329 contiene una forma especial de regulación de los territorios indígenas, esto es, a través de una ley orgánica, sin embargo, se precisa que tal labor no solo se agota en una ley de tal naturaleza, pues la forma de hacerlo podría devenir en una ley ordinaria, lo que concluye en que la expedición del decreto 1953 transitorio no es óbice para la reglamentación en similar vía, en los aspectos necesarios para el funcionamiento de los territorios indígenas, elemento que se encuentra sustentado en un tema básico y fundamental para el grupo étnico, como así mismo en la forma y términos de relacionamiento con las demás autoridades ambientales.

En igual sentido se afirma el exceso de las materias reguladas aun considerando la vigencia del artículo 56 transitorio al regular materias que no son objeto de la facultad, manifestación que establece dos planteamientos propuestos concomitantemente y de contera opuestos en sus argumentaciones, lo que a su vez concluye en la omisión sobre la evidente contradicción con la norma superior.

El otro elemento que se plantea son los efectos irremediables derivados de la ejecución del acto administrativo, pues su aplicación sin la mediación previa de la Corte constitucional, podrían afectar proyectos de gran importancia para el país como energéticos, eléctricos o de

otro orden, por lo que la solicitud se torna necesaria a fin de prevenir afectaciones de gran interés para la nación.

Se trae al trámite constitucional un hecho acaecido en Colombia, con lo cual se pretende probar las repercusiones generadas por el decreto. En ese orden se indica que a través de la resolución No.0018 de octubre de 2018, la gobernadora del Resguardo Quillasinga “Refugio del Sol”, autorizó actividades de dragado en el río Encano, sector cercano al municipio de Pasto, departamento de Nariño, situación que puso en riesgo la conexión ecosistémica del afluente con la laguna de la Cocha, el cual, a su vez, está reconocida como sitio RAMSAR. Este hecho en particular se trae para puntualizar y de algún modo sustentar los impactos que se pudieran derivar de la vigencia del decreto, sin embargo, se deja de lado, que las entidades adscritas como en el caso la CAR, dispuso la correspondiente medida preventiva con el objeto de conjurar la efectividad de la decisión tomada por la representante del cabildo.

Estas situaciones que se argumentan para solicitar de la Corte una suspensión de los efectos del decreto 1275 de 2024, no han tenido la repercusión que se pretendía, pues a pesar de las anomalías que se pudieran evidenciar en los actos emitidos por algunas autoridades indígenas, han sido objeto de limitación por las autoridades ambientales en la zona, llámese Cars, o bien Ministerio de Ambiente, este último a través de la resolución 0078 del 23 de enero de 2025, decidió negar una Sustracción de área de reserva forestal de ley 2 de 1956, la cual había sido autorizada por el resguardo remanso chorro bocón, a través de la resolución 009 del 22 de enero de 2025.

Es importante dentro del contexto argumental expuesto en la demanda que pretende la declaración de inexecutable del decreto 1275 de 2024, que en forma previa la corte constitucional ha brindado un elemento sobre el cual ha de girar el debate sobre la decisión de fondo.

En el auto de suspensión se expone por la magistrada ponente, que la corte a través de diferentes fallos (Corte Constitucional. Sentencias T- 530 de 2016, C- 389 de 2016 y T-063 de 2019) ha referido sobre la calidad de las comunidades indígenas, como autoridades ambientales, particularmente por la conexión que sobre su cosmovisión tienen con el territorio. Elemento que a su vez consolida un primer elemento deductivo dentro de la determinación de la función de las autoridades ambientales en los territorios indígenas, pero

aún más, fundamental en el ejercicio de gobierno de conformidad con las facultades que se derivan del decreto 1275 de 2024.

### 3 Conclusiones

1. Colombia cuenta con una amalgama de garantías jurídicas excepcionales, con las cuales se han reconocido derechos básicos de los asociados. La constitución de 1991 fue el resultado de una convergencia de situaciones sociales, económicas y políticas que determinaron la necesidad de generar un acuerdo en múltiples facetas de la sociedad.

La revisión del preámbulo de la constitución dispone como elemento central de esta, la unidad, a partir del reconocimiento de elementos esenciales, tales como la vida, la convivencia, la justicia, la igualdad, aspectos sobre los cuales se deben gobernar todos los ámbitos de los ciudadanos, lo cual, a su vez, permite la consecución del objetivo de Estado, esto es, garantizar el bienestar de los primeros.

No obstante, la pretenciosa forma de diseño en la constitución, la realidad histórica sobre las diversas formas de conformación de nuestra sociedad, nunca han tenido la fuerza de estructuración normativa con efectos de protección. Sólo a partir del reconocimiento en el artículo 7 de la carta política, por ejemplo, el estado se posiciona como garante de la diversidad étnica y cultural en la nación. Esta situación se ha generado en contravía de compromisos que a nivel internacional se concretaron en la materia, fruto de ello, es la garantía de derechos que se vislumbran en el Convenio 169 de la OIT de 1989, en el cual Colombia al hacer parte de este pacto, tan solo para el año 1991 a través de la ley 21, aprobó internamente el convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

2. El recorrido histórico que se genera desde la vigencia de 1991 hasta nuestros días no permite identificar un ejercicio legítimo de los órganos competentes, con el propósito de garantizar al menos desde el punto de vista formal, la estructuración de las normas requeridas para garantizar los derechos que se pactaron en la constitución de 1991 frente a ciertos grupos étnicos perfectamente diferenciados. Al respecto y frente a los indígenas, tan solo se puede

visualizar después de 23 años, el decreto 1953 de 2014, por el cual se dictaron normas para el funcionamiento de los territorios indígenas. A este punto, es necesario advertir un antecedente legislativo necesario en la comprensión de la conducta institucional, cuando a propósito de la expedición de la ley 1454 de 2011, denominada ley orgánica de ordenamiento territorial, la referencia en este tema sobre los territorios indígenas fue considerada nula por la corte constitucional (Sentencia C-489 de 2012), por lo que se definió una omisión legislativa absoluta en la materia.

La presión étnica reflejada en las distintas manifestaciones a nivel nacional para los años 2013 y 2014, conllevaron hacia la emisión del decreto 1953 de 2014, por parte del gobierno de turno, quien en ejercicio del artículo 56 transitorio de la constitución, emitió el decreto.

El decreto 1953 trajo consigo elementos para el funcionamiento de los territorios indígenas, de acuerdo con el artículo 329, y sobre él, mecanismos jurídicos básicos para dinamizar áreas indispensables de su desarrollo, tales como salud, educación y demás necesarias, con lo cual, se considera, que la regulación propuesta no alcanza la realización efectiva como unidad de grupo, en el reconocimiento de su autonomía.

Esta consideración se sustenta en la determinación del numeral 3 del artículo 13 del decreto 1953, como también del numeral 3 del artículo 5 del decreto 632 de 2018, cuando se indica que, dentro de sus planes de vida, los pueblos indígenas pueden definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales ambientales y culturales propias.

De lo anterior se podría concluir a primera vista, que bastaría recurrir hacia la regulación de estas comunidades, sin embargo, es notorio que las medidas propuestas se encuentran supeditadas hacia elementos que se encuentran al margen de su autonomía, esto es, se recurre hacia el elemento de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que a su vez, en principio se puede afirmar una regulación con apego a sus tradiciones, la cual queda limitada con respecto de la debida coordinación que se deba realizar con otras autoridades. Así entonces, es notorio que la prerrogativa de los decretos enunciados no tiene la virtud de desarrollo de una regulación propia, pues si bien se debe posibilitar la debida coordinación,

conurrencia, y subsidiariedad con otros entes, no permite definir los términos en los cuales se ha de ejercer dichos principios.

3. El presupuesto jurídico del principio de coordinación se encuentra basado en la existencia de similares competencias entre diferentes autoridades (Sentencia C-149 de 2010), situación que denota la imposibilidad de aplicación para efectos del contenido concreto de las facultades otorgadas en el decreto 1953, del principio anotado, pues las funciones que se ubican en la norma citada, no permite establecer en concreto, las acciones que se otorgan al territorio indígena, por lo cual se colige una limitación en el ejercicio de funciones ambientales, tal y como se pretende al menos desde el punto de vista de la ordenación en sus territorios, lo que a su vez impide el ejercicio de coordinación como elemento fundamental en la relación que se quiere consolidar con las otras autoridades.

El decreto 1275 de 2024, ha tenido como postulado, la traducción de funciones puntuales en materia ambiental en los territorios indígenas, de acuerdo con lo precitado en el artículo 4 al circunscribir el espacio territorial de competencia, bajo la premisa del principio de coordinación, lo cual se presenta desde el objeto de la norma (artículo 1 del decreto 1275 de 2024).

4. La esencia del decreto 1275 se traduce en la posibilidad material del ejercicio legítimo de autoridad en una de sus vertientes como territorio indígena, teniendo en cuenta dos componentes, de un lado la regulación ambiental, pero de otro mediante su cosmovisión.

La realidad de la condición étnica en la estructuración del decreto 1275, no es una creación actual y novedosa, ello es parte de la fructífera exposición que, de vieja data, la corte constitucional ha expuesto en sus variadas jurisprudencias. Esta labor ha sido un ejercicio necesario como fundamental, en la reivindicación de derechos de los pueblos indígenas, tal como la consulta previa en diversas acciones de tutela. De igual manera se puede indicar lo referente hacia la consideración del colectivo como sujeto de derechos, e igualmente lo referente a la jurisdicción indígena. En fin, el decreto mencionado no crea nuevas competencias, pues como se deja constar, reconoce realidades existentes.

La interpretación en consecuencia del ejercicio judicial en el reconocimiento de derechos étnicos particularmente a los pueblos indígenas es la manifiesta desatención sistemática de las obligaciones que históricamente los gobiernos de turno han tenido con este grupo. Por lo cual, el instrumento objeto de cuestionamiento, no puede considerarse como un avasallamiento de funciones ambientales en cabeza de las demás autoridades del área.

5. El diseño jurídico institucional derivado de la reglamentación de la constitución de 1991 es evidencia igualmente, sobre un proceso de invisibilización de los grupos indígenas. La no inclusión dentro de la estructura de la Ley 99 de 1993, la organización jerárquica del Sina, como igualmente en lo reglado en la ley orgánica de ordenamiento territorial (ley 1454 de 2011), son muestra de un aislamiento programado de orden gubernamental.

Subsisten numerosas evidencias históricas que permiten afirmar una especie de segunda liberación, la primera del yugo ibérico por los criollos, y la segunda de los indios frente a los descendientes de los españoles (CHAUCA 2006). Esta afirmación tiene asidero en nuestro contexto, en cuanto permite verificar la inmutabilidad de las condiciones jurídicas que, pese a la variación sufrida en el año 1991, se pretende mantener en el tiempo arraigada a las valoraciones de la decaída constitución de 1886 por los intereses de algunos sectores de la sociedad.

6. El objeto puntual del decreto 1275 de 2024 se fija en el desarrollo de normas que posibiliten el ejercicio de la función ambiental por los entes territoriales indígenas, así lo indica el artículo 1 de la norma relacionada. A partir de esa finalidad, se desprenden una serie de principios requeridos para que, en la particular vivencia de los grupos indígenas, es decir, sus propias costumbres, se puedan desarrollar las facultades en dicha materia.

Estos elementos persiguen la identificación de un contexto diferenciado en el cual se comprenda la forma en la cual el Estado colombiano permite el ejercicio de la autonomía de gobierno con respecto del tema ambiental, para ello, se ha propiciado una interpretación acorde con sus propias convicciones culturales, elemento que se encuentra dentro de las categorías especiales de atención por parte de la corte constitucional, a partir de lo cual se maximiza su autonomía (Sentencia T-455 de 2022). La negación sobre el reconocimiento de la

forma especial de gobierno en sus estructuras por los pueblos indígenas sería muestra evidente de la negación material del principio de pluralismo jurídico basado en el reconocimiento de los pueblos indígenas.

Esta forma de interpretación de índole constitucional se advierte en el contenido del decreto 1275, cuando los principios se dejan gobernar por su espiritualidad y sistemas culturales que los rigen con el fin de propiciar una regulación especial en el tema. Esta precisión se indica en forma particular en el artículo 2 cuando alude hacia la primacía del interés general, la cual ha encontrado resistencia al considerarse elementos que tradicionalmente en su interpretación no se tienen, es decir, la concreción sobre un elemento típico de los pueblos indígenas, sobre el cual encuentra protección en las disposiciones constitucionales. La forma de construcción normativa no permite derivar en la prevención expuesta en las demandas planteadas contra el decreto, pues el objetivo de la regulación, es que sea consecuente con la finalidad que la regulación tiene frente a los territorios indígenas cimentado en sus reglas de tradición, esto en consecuencia, no implica concluir en que el principio sobre el cual, lo general prevalece ante lo particular se desconozca, pues la interpretación del sujeto colectivo al que se dirige la condición normativa de carácter especial, al tener una conexión singular de connotación cultural con la naturaleza por la cual se hace depender su cosmovisión, debe catalogarse en el mismo nivel de generalidad de protección de los ecosistemas y por ende la prevalencia de las medidas regulatorias a este fin.

De la misma manera se debe considerar el abordaje y análisis de lo que se ha denominado pluralismo jurídico, en el cual se posiciona la aplicación de las disposiciones propias de ese orden, así como los principios de la constitución y la jurisprudencia en el fuero de sus competencias, lo que no deriva en una imposición frente a las demás autoridades ambientales.

7. El cuestionamiento sobre legitimidad del decreto 1275 basado en la ausencia de consulta previa con las comunidades indígenas, se muestra paradójico en el contexto de los derechos de este grupo. Así, el mecanismo de participación ha sido fuente normativa supranacional, esto es, se origina por el convenio 169 de la OIT, el cual se acoge mediante la ley 21 de 1991, sin embargo a los efectos de aplicación, no ha existido una reglamentación

sobre la consulta previa, tan solo directivas presidenciales, pues los lineamientos han sido jurisprudenciales, generados por la corte constitucional, esto nos permite decir, que no ha existido un ejercicio de construcción normativa por el congreso en el tema, sin embargo, pese a la argumentación que se realiza sobre el acuerdo de concertación con los indígenas sobre el contenido del decreto, se alude hacia la necesidad del mecanismo pues se evidencia una imposición. Sobre esta particular argumentación, es dable concluir, que pese a colocarse en entredicho la efectividad del mecanismo, el cual ha sido plenamente verificado materialmente, a través de la participación y construcción de la norma cuestionada, no existe evidencia alguna de irregularidad sobre el proceso de construcción del decreto.

8. Las competencias que se definen en el decreto hacen puntual referencia hacia la facultad de ordenación de las diferentes autoridades indígenas en sus territorios, así como también facultades de regulación, preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales, a partir de los sistemas que gobiernan sus estructuras, es decir, los sistemas de conocimiento tradicional. Ahora bien, estas facultades no presentan inconvenientes, salvo cuando se traslapan las áreas de los territorios indígenas con las que tienen a cargo las demás autoridades ambientales.

Esta puntual situación implica considerar los ejercicios necesarios, que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, se deben aplicar, a fin de proteger los ecosistemas, relación que necesariamente debe considerar la preponderancia de los sistemas propios de las autoridades indígenas, por virtud de la relación connatural del sujeto colectivo con el territorio.

9. Las prerrogativas que se conquistan con el decreto 1275, permiten considerar, que las autoridades indígenas, gozan de elementos funcionales para el ejercicio y administración de su territorio en materia ambiental. Esta afirmación se sustenta particularmente en el privilegio que se otorga frente a la ordenación, lo que conduce a una formulación sobre la visión de los pueblos indígenas en su territorio, basado en su cosmovisión y formas de gobierno. Todo lo cual viene reforzado por la previsión normativa del artículo 32 de la ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la ley 388 de 1997, cuando se dispuso, que los determinantes

ambientales de orden general en el territorio de Colombia deberán respetar y acatar los principios y fundamentos que rigen a los pueblos indígenas entre otros grupos.

El ejercicio de ordenación en este caso permite refrendar la autonomía en cabeza de los territorios indígenas, consecuente con ello, se traduce en la génesis de su independencia a nivel administrativo, pues la facultad que se otorga permite definir de acuerdo con sus tradiciones y aspectos ancestrales las limitaciones necesarias frente a terceros, a fin de propiciar una relación armónica de auto gobierno. No obstante, lo anterior, es necesario que la corte constitucional, realice las interpretaciones que devienen necesarias tanto para las autoridades ambientales tradicionales, como para los demás entes gubernamentales, en aras de definir los aspectos que se presentan como polémicos en la norma, todo esto, desde luego con la basta argumentación jurisprudencial que sobre la materia ha desarrollado el máximo órgano de interpretación.

10. El ejercicio de la jurisdicción indígena no ha sido propiciado por reglamentación alguna derivada del órgano legislativo, pues esa facultad ha sido ejercida por los grupos étnicos referidos de acuerdo con sus costumbres y reglamentos con las diferentes intervenciones de carácter judicial, a propósito de los diversos conflictos de competencias suscitados en ese ejercicio, todo lo cual ha permitido líneas de interpretación en cuanto a los elementos básicos que delimitan la competencia de las autoridades indígenas. Esta facultad no ha generado dificultades, más allá de las controversias sobre la autoridad competente, lo que permite definir que no ha existido un valor considerable que se oponga en ese ejercicio.

Contrario a ello, ha sido el ejercicio de gobernanza institucional sobre sus territorios, el cual ha generado contención, lo cual permite considerar en oposición a la jurisdicción, la importancia y alto valor que implica la planeación sobre los recursos naturales, pero además, aquellos proyectos de extracción que tienen importancia para un sector de la economía, para el cual se cierne una amenaza, en la posibilidad de regulación por los indígenas en territorios que tan solo acudían como terceros cuando se determinaban actividades extractivistas.

11. El artículo 154 de la Constitución política de Colombia, dispone que la iniciativa legislativa puede estar en cabeza del gobierno, instrumento que se ha expuesto como

recriminación al gobierno de turno, pues se considera, debió remitir la iniciativa al organismo competente (congreso) para la determinación a través de los debates pertinentes, la ley correspondiente. No obstante, que la argumentación sobre el origen de iniciativa legislativa, es cierta y se puede ejercitar a través del ejecutivo, también es cierto, que los diferentes intentos de creación de la norma correspondiente fueron archivados por diferentes argumentaciones, conducta que permite concluir en la ausencia de interés en el órgano colegiado, por lo que no puede sostenerse el privilegio en el conocimiento de la iniciativa por el congreso, pues la solicitud de su función en este tema se muestra estéril.

12. Queda hacer un llamado a la Corte constitucional, para que en virtud a su papel fundamental de guardiana de la carta, continúe ejerciendo la interpretación que acorde con los postulados de la misma, se deben derivar con respecto del cuestionado decreto 1275 de 2024, en aras de reafirmar la autonomía de los pueblos indígenas como también la necesidad de reconocimiento como ente territorial, así como los elemento funcionales que desde su cosmovisión, se deben acatar, pero así mismo, la básica y necesaria interpretación sobre la debida coordinación que es connatural con la vivencia que se realiza en los territorios, esto es, con las corporaciones autónomas regionales, entidades con las que se deben conjugar una labor armónica de respeto por la autonomía de los grupos étnicos, pero a su vez en el propósito conjunto de administración de los recursos naturales bajo un concepto integral que abarque la especial condición del grupo ancestral.

## Referencias bibliográficas

### Bibliografía básica

Acta de sesión Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, Decreto 1397 de 1996, del 2 al 6 de junio de 2024, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/su383-03.htm>

BALBOTIN-GALLO, C. <<El derecho indígena al territorio. Argumentos para una deconstrucción colonial del derecho y su reconstrucción intercultural>>. *Revista internacional de filosofía y teoría social*. 2021, núm. 93, pp. 65-86. [consulta: 15 de mayo de 2025]. ISSN-e 2477-9555. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4629467>. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8065392.pdf>

BASTIDAS CALDERON, E. Entidades Territoriales Indígenas: Objeciones para su conformación y delimitación. Director: Benjamín Herrera Chaves. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá D.C., 2009.

CHAUCA GARCIA, J. <<Territorio, identidad y conflicto: la lucha por la tierra en la Araucanía chilena>>. pp. 1363-1376. En: Consejo Español de Estudios Iberoamericanos. *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España*. Santander: 2006.

CHARRIS FLOREZ, A. La Transformación del Estado Unitario: Aproximación al Modelo de Autonomía Regional en Colombia. Director: Carlos Francisco Molina del Pozo. Universidad de Alcalá, Programa de Doctorado en Derecho, Alcalá de Henares, 2023.

COZAR ESCALANTE, J. <<Principio de precaución y medio ambiente>>. *Revista Española de Salud Pública*. 2005, vol. 79, núm. 2, pp. 133-144. [consulta: 13 de mayo de 2025]. ISSN 2173-9110. Disponible en: <https://www.scielosp.org/pdf/resp/2005.v79n2/133-144/es>

DAZA DAZA, A y CARABALI ANGOLA, A. <<La representación socioespacial del territorio. Enfoques desde el saber ancestral de las comunidades indígenas wayuu de la Guajira colombiana>>. *Revista colombiana de Geografía*. 2024, vol. 33, núm. 1, pp. 52-43. [consulta: 27 de mayo de 2025]. DOI: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v33n1.102476>. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9626633.pdf>

DORADO ZUÑIGA, O. La administración de justicia y su relación con el derecho propio del pueblo Nasa. Director: Jairo Vladimir Llano Franco. Universidad Libre de Colombia, Facultad de Derecho, Bogotá, 2019.

Enlace Respuesta Derecho de Petición Documento DANE, Radicado 202510027963. abril 25 de 2025. Disponible en: [https://corporacionautonomacvc-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/efren-fernando\\_escobar\\_cvc\\_gov\\_co/EZXmh3fr\\_CJMq4iwlZuHpV0BhoWAXS3SKIM5eVhDanByiQ?e=kk1smR](https://corporacionautonomacvc-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/efren-fernando_escobar_cvc_gov_co/EZXmh3fr_CJMq4iwlZuHpV0BhoWAXS3SKIM5eVhDanByiQ?e=kk1smR)

FIGUEROA, I. y FRANCO NOVOA, N. <<El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia>>. *Estudios políticos*. 2020, 57, 79-80. [consulta: 15 de mayo de 2025]. DOI 10.17533/udea.espo.n57a04. ISSN 2462-8433. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7439316.pdf>

Declaración de Kimberley. Adoptada y proclamada por la Cumbre Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Desarrollo Sostenible Territorio Khoi-San., Sudáfrica, del 20 al 23 de agosto de 2002. Disponible en: <https://www.nacionmulticultural.unam.mx/movimientosindigenas/docs/82.pdf>

La Minga Indígena es un acto de vida y paz. *Organización Nacional Indígena de Colombia*. 15 de abril de 2025, 10:30. Disponible en: <https://www.onic.org.co/comunicados-regionales/4269-la-minga-indigena-es-un-acto-de-vida-y-paz>

Documento: C-256 de 2024. *Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente*., 15 de abril de 2025, 11:00. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-256/>

*Historia del Decreto 1953 de 2014*. YouTube, 28 de mayo de 2016.

HORTA PRIETO, A. <<Aportes para el entendimiento de las territorialidades indígenas. Cuerpo, persona y territorio en el caso del pueblo iku>>. *Revista de Ciencias Sociales*. 2021, Núm. 66, pp. 130-134 [consulta: 14 de mayo de 2025]. ISSN-e 2448-5144. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8001717.pdf>

LLANO FRANCO, J., VELASCO CANO, N., y RONCANCIO, A. <<Corte Constitucional y Jurisdicción Especial Indígena: Transformaciones y Avances en Colombia>>. *Revista Vox Juris*. 2025, vol.

43, núm. 1, pp. 173-184. [consulta: 23 de abril de 2025]. ISSN 2521-5280. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9931789.pdf>

MESA GUTIERREZ, A. Cómo afecta el Sistema General de Participaciones a la gobernabilidad municipal. Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias económicas, Bogotá, 2014.

MICARELLI, G. 2015, <<Earth Beings. Ecologies of Practice across Andean Worlds>> *Universitas Humanística*. 2016, Núm. 83, pp. 403-412. [consulta: mayo de 2025]. DOI <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh83.ebep>. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/18101/14375>

ORRANTIA, J. <<Matices kogui. Representaciones y negociación en la marginalidad>>. *Revista Colombiana de Antropología*. 2002, Vol. 38, pp. 45-75. [consulta: 14 de mayo de 2025], ISSN 0486-6525. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105015289003>

ORTIZ QUIROGA, J. <<La identidad cultural de los pueblos indígenas en el marco de la protección de los derechos humanos y los procesos de democratización en Colombia>>. *Revista Derecho del Estado*. 2013, Núm. 30, pp. 217-249. [consulta: mayo de 2025], ISSN 0122-9893. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-98932013000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-98932013000100009&script=sci_arttext)

ROBLEDO SILVA, P (2010). *La autonomía Municipal en Colombia*. 1ra ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

STENGERS, I. <<Notas introductorias sobre una ecología de prácticas>>, pp. 9-26. En MATTOS, W. (coord.). *Artecompostagem'21*. Sao Paulo: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2021.

URIBE VARGAS, D. *La Constitución de 1991 y el Ideario Liberal*. 1ª ed. Bogotá: Editorial Universidad Nacional, 1995.

VIECO, J., FRANKY, C., y ECHEVERRY, J. *Territorialidad Indígena y Ordenamiento en la Amazonia*. 1ª ed. Bogotá: Editorial Unibiblos, 2000.

VILAÇA, A. <<Chronically unstable bodies: reflections on amazonian corporalities>>. *Journal of the Royal Anthropological Institute*. 2005, vol. 11, núm. 3, pp. 445-464.

WOLFGANG, G. <<El retorno del nacionalismo romántico en el discurso sobre los pueblos indígenas>>. *Revista de Antropología Iberoamericana*. 2025, vol. 20, núm. 1, pp. 17-41. [consulta: 15 de mayo de 2025]. DOI: 10.11156/aibr.200102. Disponible en: [https://aries.aibr.org/storage/revista\\_aibr/articulo/608/es/8b810e297f738724075533221d32b37d.pdf](https://aries.aibr.org/storage/revista_aibr/articulo/608/es/8b810e297f738724075533221d32b37d.pdf)

### **Legislación citada**

Constitución de Colombia de 1991, gaceta constitucional No.116 de 20 de julio de 1991. <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

Convenio OIT 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales, disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Convenio\\_169\\_spa.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Convenio_169_spa.pdf)

Ley 21 de marzo 4 de 1991, por medio de la cual se aprueba el convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. Reunión de la conferencia general de la O.I.T., Ginebra 1989, publicada diario oficial 39720 de marzo 6 de 1991, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37032>

Ley 80 de 28 de octubre de 1993, por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública, diario oficial No 41094 de octubre 28 de 1993, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, por la cual se crea el ministerio del medio ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el sistema nacional ambiental, SINA, y se dicta otras disposiciones, diario oficial No.41146 de diciembre 22 de 1993, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>

Ley 1454 de junio 28 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, diario oficial No.48115 de 29 de junio de 2011, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Ley 1551 de julio 6 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, diario oficial No.48483 de julio 6 de 2012, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>

Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, diario oficial 52400 del 19 de mayo de 2023, disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=142257>

Decreto 1397 de 8 de agosto de 1996, por el cual se crea la comisión nacional de territorios indígenas y la mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones, diario oficial 42853 de agosto 12 de 1996, disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40298>

Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, y se dictan otras disposiciones, publicado en el diario oficial No.48205, del 27 de septiembre de 2011, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64920>

Decreto 1953 de octubre 7 de 2014, diario oficial 49297 de octubre 7 de 2014, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636>

Decreto 632 de abril 10 de 2018, 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, diario oficial No.50561 de abril 11 de 2018, disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0632\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0632_2018.html)

Decreto 1275 del 15 de octubre de 2024, por el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades, diario oficial No.52910 del 15 de octubre de 2024, disponible en : <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=166039>

Auto 272 de marzo 2 de 2023, expediente: D-15.040, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2023/A272-23.htm>

### **Jurisprudencia referenciada**

Colombia: Sentencia T-380 de octubre 14 de 1993, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-380-93.htm>

Colombia: Sentencia SU-039 de febrero 3 de 1997, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>

Colombia: Sentencia T-523 de octubre 15 de 1997, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/t-523-97.htm>

Colombia: Sentencia T-266, de abril 27 de 1999, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-266-99.htm>

Colombia: Sentencia SU-383 de 13 de mayo de 2003, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/su383-03.htm>

Colombia: Sentencia T-009 de 19 de enero de 2007, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-009-07.htm>

Colombia: Sentencia C-617 de 2015 del 30 de septiembre, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-617-15.htm>

Colombia: Sentencia de Tutela 349 del 8 de agosto de 1996, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/t-349-96.htm>

Colombia: Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>

Colombia: Sentencia T-005 del 19 de enero de 2016, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-005-16.htm>

Colombia: Sentencia C-192 del 20 de abril de 2016, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-192-16.htm>

Colombia: Sentencia C-389 del 27 de julio de 2016, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>

Colombia: Sentencia T-530 del 27 de septiembre de 2016, disponible en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-530-16.htm>

Colombia: Sentencia T-281 del 20 de junio de 2019. M.P. María Stella Ortiz Delgado, disponible en:  
[https://r.search.yahoo.com/\\_ylt=AwrEoWh\\_JwxoNQIADKircgx.;\\_ylu=Y29sbwNiZiEEcG9zAzEE\\_dnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1746836608/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.corteconstitucional.gov.co%2frelatoria%2f2019%2ft-281-19.htm/RK=2/RS=xB39IliYOn.esoST859Kgp1.J\\_M-](https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrEoWh_JwxoNQIADKircgx.;_ylu=Y29sbwNiZiEEcG9zAzEE_dnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1746836608/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.corteconstitucional.gov.co%2frelatoria%2f2019%2ft-281-19.htm/RK=2/RS=xB39IliYOn.esoST859Kgp1.J_M-)

Colombia: Sentencia T-063 del 15 de febrero de 2019, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-063-19.htm>

Colombia: Sentencia T-445 del 6 de diciembre de 2022, disponible en:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/T-445-22.htm>

## Listado de abreviaturas

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

AATI: Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas.

ART.: Artículo.

CARS: Corporaciones Autónomas Regionales.

CP: Constitución Política.

C.: Constitucional.

DANE: Departamento Nacional de Estadística.

MADS: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PNA: Política Nacional Ambiental.

SINA: Sistema Nacional Ambiental.

SENT: Sentencia.

SU: Sentencia de Unificación.

T: Tutela.