

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-478 DE 2025

Ref.: expedientes D-16345 y D-16396
(acumulados)

Asunto: demandas de
inconstitucionalidad contra el Decreto
1275 de 2024¹

Demandantes: Carlos Bernal Pulido y
Guillermo Otálora Lozano

Magistrado Sustanciador:
Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, de las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

Los ciudadanos Carlos Libardo Bernal Pulido (D-16345) y Guillermo Otálora Lozano (D-16396) demandaron el Decreto 1275 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” por considerar que el mismo desconoce los artículos 1, 2, 6, 11, 12, 29, 78, 79, 80, 93, 121, 123, 150.7, 151, 152, 210, 229, 246, 288, 325, 330, 331, 334 y 56 transitorio de la Constitución.

Como cuestión previa, sin perjuicio de lo decidido por el magistrado sustanciador al admitir la demanda, para efectos de adoptar una decisión de

¹ “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”.

mérito, la Sala Plena analizó la aptitud sustancial de los once cargos admitidos y concluyó que solo cuatro de ellos cumplían con los requisitos exigidos para adoptar una decisión de mérito: (i) vulneración del artículo 1 de la Constitución al modificar la definición del interés general; (ii) vulneración del artículo 29 de la Constitución al desconocer el debido proceso de terceros que no hacen parte de las comunidades indígenas; (iii) vulneración de los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución Política, por desconocimiento del régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y (iv) vulneración del artículo 229 de la Constitución por desconocer el derecho de acceso a la justicia de personas ajenas a las comunidades indígenas. En consecuencia, la Corte planteó los problemas jurídicos derivados de los citados cargos y adoptó una decisión inhibitoria respecto de los que no cumplían con las exigencias señaladas en la jurisprudencia.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala Plena reiteró la jurisprudencia relacionada con (i) el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de las comunidades indígenas y su derecho a la autonomía y libre determinación y las prerrogativas que de ellos se derivan, a saber: a) territorios indígenas y autonomía territorial; b) la participación de los pueblos indígenas y la consulta previa; c) la autonomía de los territorios y competencias ambientales de las autoridades indígenas; d) autogobierno y la jurisdicción especial indígena. (ii) El concepto de interés general en un Estado pluralista. (iii) Las Corporaciones Autónomas Regionales en el ordenamiento constitucional, su naturaleza jurídica, funciones y autonomía. (iv) Derecho administrativo sancionatorio en materia ambiental.

A partir de las consideraciones anteriores, la Sala Plena concluyó respecto del primer cargo, que el artículo 2 del decreto no puede leerse en un sentido amplio y descontextualizado, toda vez que no implica de manera arbitraria la prelación de intereses de una comunidad indígena en particular. Por el contrario, insistió que dicha disposición persigue la armonización de medidas ambientales con sus conocimientos y prácticas ancestrales en dicha materia y las normas constitucionales de protección del ambiente. Respecto del segundo cargo, indicó que los demandantes, algunos intervinientes y el Procurador General tenían razón al afirmar que permitir que las autoridades indígenas sancionen a terceros que no hacen parte de su comunidad desconocía el debido proceso de aquellos. Por lo anterior, para lograr armonizar la disposición cuestionada con el ordenamiento constitucional declaró exequible la expresión “sanciones y” contenida en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1275 de 2024 en el entendido de que: i) las autoridades indígenas no podrán imponer sanciones a personas que no integran sus comunidades y ii) que las autoridades ambientales competentes al proceder a su imposición, previa coordinación con las autoridades indígenas respectivas, deberán regirse por las disposiciones legales que regulan el régimen sancionatorio ambiental.

Respecto del tercer cargo, la Sala Plena consideró que limitar la activación de los principios de coordinación y concurrencia únicamente a los territorios que “superan” el ámbito del decreto, como plantea el artículo 5 del Decreto, significa que dichos principios no operan dentro de los territorios indígenas,

aspecto que no es compatible con el modelo de gestión ambiental participativa, concurrente y articulada que ha construido el ordenamiento jurídico colombiano. En tal virtud y con el fin de garantizar mandato constitucional que prevé que el legislador debe garantizar que las CAR cuenten con régimen de autonomía en los términos del artículo 150.7 de la Constitución y de fortalecer los principios de complementariedad y coordinación que rigen en materia ambiental, declaró inexecutable la expresión “en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto y concurren competencias ambientales” contenida en el artículo 5 del Decreto 1275 de 2024.

Finalmente, respecto del cuarto cargo estimó que los artículos 5 y 6 del Decreto 1275 de 2024 eran executables, en el entendido de que las personas que no pertenezcan a las comunidades indígenas que resulten afectadas por las decisiones que tomen sus autoridades en materia ambiental podrán acudir a los mecanismos judiciales ordinarios para discutir las decisiones que los afecten. Lo anterior por cuanto los citados artículos permiten que las autoridades ambientales indígenas, en coordinación con las autoridades ambientales estatales, tomen decisiones dentro de territorios o espacios en los que no solo habitan miembros de la comunidad a la que representan.

Tabla de contenido

Síntesis de la decisión	1
I. ANTECEDENTES	4
A. Texto de la norma acusada	4
B. Trámite procesal	10
C. Cargos admitidos y argumentos de las demandas	11
1.2. Expediente D-16396	15
D. Pruebas recaudadas	17
E. Intervenciones y conceptos	18
F. Concepto del Procurador General de la Nación	21
II. CONSIDERACIONES	26
A. Competencia	26
B. Solicitud de la audiencia pública	26
C. Cuestión previa: aptitud de la demanda	27
D. Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de la decisión	45
1. Breve caracterización del reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de las comunidades indígenas y su derecho a la autonomía y libre determinación. Reiteración de jurisprudencia	46
2. El interés general en un Estado social de derecho pluralista. Reiteración de jurisprudencia	52

3. Las Corporaciones Autónomas Regionales en el ordenamiento constitucional. Naturaleza jurídica, funciones y autonomía. Reiteración de jurisprudencia	53
4. Derecho administrativo sancionatorio en materia ambiental.	58
5. Análisis de los problemas jurídicos.....	60
RESUELVE.....	68

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, de forma separada, Carlos Bernal Pulido y Guillermo Otálora Lozano solicitaron a esta corporación declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto 1275 de 2024.

2. *Expediente D-16345.* Carlos Bernal Pulido como pretensión principal, solicita la inexecutable de todo el Decreto y, de manera subsidiaria, la inexecutable de los artículos 1º (parcial), 2º, 3º [literales (f), (h) e (i, parcial)], 5º, 6º y 10º, por desconocimiento de los artículos 1º, 29, 56 transitorio, 78, 79, 80, 150.7, 151, 288, 325, 330, 331 y 334 de la Constitución, así como 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003.

3. *Expediente D-16396.* Guillermo Otálora Lozano considera que el Decreto 1275 de 2024 desconoce los artículos 2, 6, 11, 12, 29, 93, 121, 123, 152, 210, 229, 246, 330 y 56 transitorio de la Constitución Política, al igual que el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, motivo por el cual solicita la inexecutable del mismo.

A. Texto de la norma acusada

4. A continuación, se transcriben las normas acusadas según su publicación en el Diario Oficial No. 52910 del 15 de octubre de 2024²:

DECRETO 1275 DE 2024 (Octubre 15)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

² Ver texto completo en Anexo I.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial la conferida por el artículo 56, transitorio, en concordancia con el artículo 330 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 21 de 1991, y

(...)

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO, PRINCIPIOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1. *Objeto.* La presente norma tiene por objeto establecer medidas 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.

Artículo 2. *Primacía del interés general.* Para los efectos del presente Decreto, el interés general será entendido como la prevalencia de las disposiciones constitucionales tendientes al reconocimiento y protección de la diversidad étnica cultural y aquellas que propendan por garantizar la conservación, preservación, restauración, cuidado y protección del ambiente, en atención al principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas.

Artículo 3. *Principios.* La interpretación del presente Decreto tendrá como fundamento los principios establecidos en el artículo 10 del Decreto Ley 1953 de 2014, el artículo 4 del Decreto Ley 632 de 2018, el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 y en específicos los siguientes:

A. *Espiritualidad Indígena:* La espiritualidad nace de la Ley de origen de cada pueblo, es la energía que le da vida a la cultura, al tiempo que logra la interrelación entre los elementos del universo, establece las orientaciones para mantener el equilibrio, la armonía, reciprocidad y revitalizar el conocimiento y prácticas de los saberes ancestrales.

B. *Territorialidad:* El territorio indígena comprende todos aquellos espacios que los pueblos indígenas reconocen como esenciales en la vivencia de su cosmovisión y que son fundamentales para su existencia como pueblos indígenas.

C. *Comunitariedad:* Son acciones solidarias y recíprocas, aptitudes y actitudes del pensamiento colectivo que conduce a la conformación y fortalecimiento de la identidad como pueblos indígenas.

D. *Reciprocidad Natural:* Para los Pueblos Indígenas la Tierra es la madre que da vida y brinda todos los elementos para la existencia, agua, oxígeno, alimentos y abrigo, a cambio de esto los humanos le deben

retribuir respeto, valoración, protección, uso debido y cuidado permanente de los elementos naturales.

E. Armonía y Equilibrio: Son fuerzas complementarias que fundamentan la justicia y el control social, permiten el mantenimiento del orden comunitario en el territorio, regulan las relaciones entre los hombres y estos con la naturaleza, hacen parte de los sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida y se fortalecen en el ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena reconocida en el artículo 246 de la Constitución Política.

F. Coordinación Ambiental Efectiva: La coordinación constante y dialogada de gobierno a gobierno deberá ser desarrollada en el marco del respeto mutuo. Las entidades con competencias ambientales, incluidos los territorios indígenas, coordinarán de manera amplia aquellos asuntos que sean de su conocimiento y del interés general de la Nación, siempre en salvaguarda de la protección de la naturaleza.

G. Responsabilidad ambiental intergeneracional: El sujeto individual y colectivo es responsable con las generaciones actuales y futuras en la obligación de garantizar la integridad étnica y cultural de la nación y la protección de los elementos ambientales que, desde los sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida resultan esenciales para la existencia de pueblos indígenas.

H. Integridad territorial y ecosistémica: Las regulaciones que expidan las autoridades indígenas, en el marco de su autonomía normativa, respecto de la protección, preservación, uso y manejo de los recursos naturales, el ambiente y el territorio, siempre podrán hacer más rigurosa la normatividad ambiental y no menos flexible. En caso de que las disposiciones sean más rigurosas, estas deberán ser respetadas por las demás autoridades y/o entidades en el ámbito de sus competencias.

I. Precaución ambiental: para los efectos de lo previsto en este Decreto, en el marco de la interpretación cultural, se entiende este principio conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, para la integridad ambiental o cultural de los pueblos indígenas, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir su degradación.

J. Pluralismo Jurídico: para efectos de lo dispuesto en este Decreto, en el diálogo entre las autoridades ambientales primarán la coordinación, complementariedad e interdependencia; en todo caso, se aplicarán de preferencia los sistemas normativos propios de los pueblos, así como los principios establecidos en la Constitución y las reglas derivadas de la jurisprudencia nacional e internacional respecto a los derechos de los pueblos indígenas y su rol como autoridades políticas, administrativas, ambientales y jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias.

Parágrafo. Para todos los efectos, se tendrán en cuenta las reglas de interpretación contenidas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Artículo 4. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones establecidas en el presente Decreto aplican en los Territorios Indígenas de los que trata los artículos 286 y 330 de la Constitución Política y complementan el Decreto Ley 1953 de 2014; los territorios indígenas puestos en funcionamiento en virtud del Decreto Ley 632 de 2018 o de aquellos que se pongan en funcionamiento con normas de igual alcance constitucional; los resguardos indígenas y las reservas indígenas. Así mismo, a los territorios ancestrales, las territorialidades y las áreas poseídas por las comunidades que tengan un gobierno propio y hayan solicitado por las respectivas autoridades la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la formalización y/o seguridad jurídica del territorio indígena de acuerdo con las normas pertinentes y serán ejercidas por las autoridades propias de cada pueblo indígena, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, respecto de los miembros de cada pueblo y en sus propias territorialidades.

Parágrafo. Frente a los territorios indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, el ámbito de aplicación del presente Decreto será de conformidad con el artículo 6 del Decreto 1500 del 2018.

TÍTULO II COMPETENCIAS Y DIRECTRICES PARA LA COORDINACIÓN EFECTIVA

Artículo 5. *Competencias Ambientales de las Autoridades Indígenas.* Las autoridades tradicionales indígenas, las autoridades propias de los territorios indígenas, los consejos indígenas y otras estructuras similares de gobierno propio en sus resguardos indígenas, los territorios indígenas y las áreas poseídas por los pueblos indígenas en los términos del artículo 4 del presente Decreto, hacen parte del Sistema Nacional Ambiental y ejercen las competencias en materia de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, sus elementos o recursos de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, en concordancia con el marco constitucional y las normas aquí establecidas.

En el ejercicio de sus competencias, las autoridades indígenas previstas en esta norma y las demás autoridades ambientales del Estado, establecerán conjuntamente mecanismos directos que permitan la debida

aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, respetuosos de la autonomía y los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas, con la finalidad de garantizar la protección armónica de los ecosistemas y territorios en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto y concurren competencias ambientales.

Artículo 6. Competencias complementarias de las autoridades indígenas en materia ambiental. Además de lo dispuesto en el artículo anterior, serán competencias ambientales de las autoridades indígenas las siguientes:

1. Formular, adoptar y desarrollar en su ámbito territorial los instrumentos de regulación y gestión ambiental, tales como planes de ordenamiento ambiental indígena, componentes en materia ambiental de los planes de vida, programas o proyectos que tengan como objeto, entre otros la protección del ambiente, su conectividad ecosistémica, la recuperación de bosques, páramos, acuíferos, humedales, nacimientos de agua, aire, costas, manglares, ambiente y su biodiversidad. Estos incluirán la definición, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento de los determinantes de ordenamiento territorial, en armonía con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, modificatorio del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

2. Definir e implementar, desde las estructuras de gobierno propio y de acuerdo a sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, reglamentos dirigidos a administrar, preservar, conservar, proteger, restaurar, y fortalecer o rescatar la importancia especial que para las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con sus territorios y en especial con los seres materiales e inmateriales que en estos habitan y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

3. Sancionar en el marco de la justicia propia a miembros de sus comunidades. En caso de infracciones cometidas por personas que no estén bajo la jurisdicción indígena, la autoridad ambiental competente coordinará con la autoridad indígena respectiva, la imposición de las sanciones y medidas compensatorias a que haya lugar, así como de las de obras o acciones para la restauración del medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje.

4. Planificar, adoptar sus presupuestos y administrar los recursos que le correspondan para el ejercicio de las competencias establecidas en este Decreto.

Artículo 7. Disposiciones generales para el desarrollo de la coordinación efectiva. En el ejercicio de las competencias ambientales y en virtud del pluralismo jurídico, además de los principios administrativos de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, para

llevar a cabo la coordinación ambiental efectiva de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto, se aplicarán las siguientes disposiciones:

1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los institutos adscritos y vinculados a este cuando se requiera, las autoridades ambientales urbanas, regionales y nacionales, los establecimientos públicos ambientales, las entidades territoriales, se coordinarán de manera efectiva con las autoridades tradicionales indígenas, las autoridades propias de los territorios indígenas, los Consejos Indígenas u otras estructuras similares de gobierno propio, en los términos del artículo 5 de este Decreto.

2. Las entidades públicas están llamadas a la coordinación de las competencias ambientales, con observancia de los sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, planes de ordenamiento ambiental indígena, componentes en materia ambiental de los planes de vida; con la adopción de medidas y/o instrumentos pertinentes, eficaces, eficientes, permanentes y culturalmente adecuadas, para consolidar la coordinación de autoridad a autoridad.

TÍTULO III ESTRUCTURAS Y ARTICULACIÓN

Artículo 8. *Estructuras de Gobierno propio.* Las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas ejercerán las competencias establecidas en este Decreto desde sus estructuras de gobierno propio conforme a sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida.

Artículo 9. *Articulación de los mecanismos especiales de protección.* Para efectos de las competencias ambientales establecidas, se articulan a las disposiciones del presente Decreto, los siguientes mecanismos de protección a los pueblos indígenas:

1. Del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se articula la siguiente disposición contenida en el inciso segundo del numeral 6.2.2. Principios: *“En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos de propiedad y el uso y goce sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad*

jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente”.

2. Del Decreto 2333 de 2014, compilado en el Decreto 1071 de 2015, se articulan con la presente norma, los numerales 2, 3 y 4 del artículo 2.

TÍTULO IV FINANCIACIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

Artículo 10. *Alistamiento Institucional y Financiamiento.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible coordinará con las entidades del Gobierno Nacional pertinentes y en concertación con la MPC la definición de los mecanismos y realizarán las acciones necesarias para garantizar los recursos de funcionamiento de las competencias ambientales de las autoridades indígenas, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del presente Decreto, en un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto.

De manera simultánea y en este mismo término de tiempo se acordarán con el apoyo del Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible, la Mesa Permanente de Concertación -MPC- y las autoridades ambientales, las medidas que permitan el alistamiento institucional.

Artículo 11. *Derogatorias y Vigencias.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga todas las normas que le sean contrarias.

B. Trámite procesal

5. El 29 de enero de 2025, la Sala Plena decidió acumular las referidas demandas y, previo sorteo, repartirlas a la entonces magistrada sustanciadora Cristina Pardo Schlesinger, quien finalizó su periodo el 17 de mayo de 2025.

6. Mediante Auto del 14 de febrero de 2025, se admitieron algunos cargos y se inadmitieron los cargos primero, cuarto, sexto y octavo del expediente D-16345 y los cargos segundo, tercero y sexto del expediente D-16396, tras considerar que los demandantes no superaron la carga argumentativa que exige el presupuesto del concepto de violación. Puntualmente, las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En esa providencia, se ordenó a la Secretaría General de la Corte Constitucional que (i) oficiara a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior para que, remitiera la memoria justificativa del Decreto Ley 1275 de 2024, así como los documentos que deben acompañar dicha memoria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015 y a la Dirección Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior para que, certifique si se cumplió o no el proceso de consulta previa del Decreto Ley 1275 de 2024 con las comunidades indígenas, negras,

afrodescendientes, raizales y palenqueras; (ii) comunicara el inicio del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, a los ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público y Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Departamento Nacional de Planeación (iii) fijara el asunto en lista por un término de diez días para permitir que los ciudadanos pudieran defender o cuestionar la constitucionalidad de las disposiciones objeto de reproche; (iv) trasladara a la Procuraduría General de la Nación para que rindiera su concepto; (v) invitara a algunas entidades públicas, a varias facultades de derecho a distintas universidades para que, si lo estimaban pertinente, intervinieran en el caso de la referencia.

7. Dentro del término de ejecutoria del auto referido, los demandantes presentaron escrito de corrección de la demanda de la referencia. Mediante Auto del 7 de marzo de 2025, se rechazó el cargo sexto y se admitieron los cargos primero cuarto y octavo dentro del expediente D-16345 y se admitió el cargo tercero³ dentro del expediente D-16396. Además, se ordenó oficiar (i) al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que certificara si se analizaron los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de esos costos; y (ii) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que certificara si se *analizó y aprobó* la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos. Lo anterior teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Ley 1275 de 2024 y de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en la jurisprudencia de esta corporación. Igualmente, se reiteró lo dispuesto en el numeral “DÉCIMO” del auto del 14 de febrero de 2025.

8. Mediante auto del 22 de abril de 2025, el despacho negó la solicitud de suspensión provisional del Decreto 1275 de 2024 elevada por el ciudadano Carlos Bernal Pulido, por considerar que, a pesar de los argumentos expuestos en la demanda para permitir el análisis de constitucionalidad del citado decreto, las razones presentadas en su solicitud no permitían sustentar la adopción de una medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos del citado decreto. Lo anterior, porque el actor no demostró ni existe evidencia suficiente de que las disposiciones contenidas en el Decreto 1275 de 2024, *prima facie*, sean abierta o manifiestamente inconstitucionales, que la medida es imperiosa para la protección de bienes constitucionalmente valiosos y, además, tengan un efecto irremediable.

C. Cargos admitidos y argumentos de las demandas

1.1. Expediente D-16345

9. *Vulneración del artículo 56 transitorio constitucional.* En primer lugar y como cargo principal, el ciudadano Carlos Bernal Pulido asegura que el Decreto 1275 de 2024, en su totalidad, es inconstitucional al desconocer el artículo 56 transitorio de la Constitución ya que la competencia allí prevista ya fue ejercida

³ El accionante, Guillermo Otálora manifestó que aceptaba los argumentos de la inadmisión respecto de los cargos segundo y sexto y se limitaría a corregir el cargo tercero, también inadmitido

y, en consecuencia, se agotó su vigencia. Lo anterior, atendiendo lo señalado en la Sentencia C-617 de 2015 sobre el alcance del artículo 56 transitorio de la Constitución, el cual le permite afirmar que la competencia fijada en el citado artículo se agotó con la expedición de los Decretos Ley 1088 de 1993⁴ y 1953 de 2014⁵.

10. En ese contexto, el ciudadano expone que la competencia prevista por el artículo 56 transitorio de la Constitución se extingue con la expedición de la ley a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución, o cuando se profieren, mediante una o varias regulaciones, las normas relativas a los aspectos señalados en el artículo 56 transitorio, los cuales, en su criterio ya fueron regulados en su totalidad por los mencionados decretos. Por lo tanto, ejercer una competencia que se encuentra agotada genera un vicio competencial que conlleva la inconstitucionalidad de la norma demandada.

11. *Los artículos 1° (parcial), 3° [literales (f) y (h)], 5° y 6° del Decreto 1275 de 2024 vulneran los artículos 56 transitorio, 151 y 288 de la Constitución Política.* Considera el demandante que las materias reguladas por los artículos 1° (parcial), 3° [literales (f) y (h)], 5° y 6° del Decreto 1275 de 2024 fijan claramente competencias ambientales de las comunidades indígenas, las cuales no están comprendidas en los asuntos previstos por el ámbito normativo del artículo 56 transitorio. Por lo tanto, exceden la competencia otorgada por dicho artículo y desconoce la reserva de ley orgánica prevista por los artículos 151 y 288 de la Constitución, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

12. Insiste el ciudadano en que estos aspectos ambientales deben ser regulados de forma razonable, proporcionada y deliberativa por parte del legislador ordinario u orgánico. De modo que, aun estando vigente la competencia consagrada en el artículo 56 transitorio de la Constitución, en ejercicio de esta solo podrían expedirse normas necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas y no, como en este caso, para asignar competencias ambientales a los territorios indígenas.

13. *Vulneración del artículo 330 de la Constitución por los artículos 1° (parcial), 3° [literales (f) y (h)], 5° y 6° del Decreto 1275 de 2024.* Considera el actor que las competencias de los territorios indígenas señaladas en la Constitución son taxativas y solo pueden ser interpretadas de manera expansiva, para incluir en su ámbito asuntos ambientales, si así lo decide el Legislador. Así, al no prever el artículo 330 superior la atribución de competencias ambientales a las autoridades indígenas no puede entenderse que habilita al Gobierno para otorgar, mediante un decreto, dichas facultades.

⁴ “Por el cual se regula la creación de Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales”.

⁵ “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

14. En ese contexto, concluye el actor que velar por la preservación de sus recursos naturales, como lo establece la Constitución no es una competencia normativa sino un asunto de hecho.

15. *El artículo 5° del Decreto 1275 de 2024 vulnera los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución Política, por cuanto se opone el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR.* Luego de contextualizar sobre la naturaleza y autonomía de estas corporaciones, explica el accionante que de este artículo se entiende que la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad solo procede cuando (i) se supere el ámbito de aplicación del Decreto demandado que, en términos generales, se refiere a los territorios de su jurisdicción, y (ii) concurren competencias ambientales. Lo anterior le permite llegar a dos conclusiones, a saber:

62.1. Primero, el artículo 5° del decreto demandado otorga competencia exclusiva y excluyente para que las autoridades indígenas determinen los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales dentro de sus territorios indígenas. Es decir, ejercen atribuciones administrativas ambientales, usurpando las facultades dadas por el artículo 23⁶, que a su vez es desarrollo legal del mandato constitucional derivado del artículo 150.7 de la Constitución, según el cual las CAR llevarán a cabo sus funciones dentro de un régimen de autonomía.

62.2. Segundo, el artículo 5 del decreto demandado otorga amplia competencia para que las autoridades indígenas determinen mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales por fuera de sus territorios. Esto también desconoce las competencias otorgadas por el artículo 23 a las CAR, que se reitera gozan de un régimen de autonomía por expresa disposición constitucional, conforme al artículo 150.7 de la Constitución, según el cual las CAR llevarán a cabo sus funciones dentro de un régimen de autonomía.

16. Precisa que los mecanismos de coordinación previstos en el decreto resultan inanes y meramente enunciativos dada la primacía del interés general que se adopta en favor de las comunidades indígenas. Así, las competencias con fines regulatorios por fuera de los territorios indígenas, inclusive en aquellos en los que las CAR ejercen plena competencia, restringe, de manera desproporcionada, el régimen de autonomía de estas entidades.

17. *El artículo 2 del Decreto 1275 de 2024 vulnera el artículo 1° de la Constitución Política.* El accionante considera que el artículo demandado introduce una definición alternativa, contraria y contradictoria a la definición existente del principio de prevalencia interés general, acudiendo a un criterio

⁶ Ley 99 de 1993.

restrictivo a pesar de que los asuntos ambientales se proyectan sobre diferentes intereses.

18. En criterio del actor, el interés particular de las comunidades indígenas ahora tendrá primacía en el ordenamiento jurídico colombiano y obliga a que en todos los casos tenga que prevalecer el criterio de la autoridad indígena por sobre los demás intereses nacionales.

19. También señala que como el decreto tiene alcance nacional, el ejercicio de las competencias otorgadas podría dificultar la estructuración de proyectos de infraestructura que beneficien el acceso de todos los ciudadanos a bienes básicos y a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de los que derivan regalías imprescindibles para el equilibrio presupuestal. Esto ya que la atribución de competencias ambientales a las autoridades indígenas no permitiría la ponderación entre estos bienes de interés general y los derechos al medio ambiente sano y a la preservación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas por parte de las autoridades nacionales.

20. Finalmente, señala que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas es una pauta de interpretación y no un principio de superioridad o prevalencia sobre el marco jurídico nacional.

21. *El artículo 6 (núm. 3) del Decreto 1275 de 2024 vulnera el artículo 29 de la Constitución Política.* En su criterio, esta atribución viola los mandatos derivados del derecho al debido proceso, así como los principios de legalidad y tipicidad. Esto es así, al menos, por las siguientes tres razones: (i) se trata de una competencia vaga abstracta e indeterminada al no contener un marco normativo claro sobre conductas sancionables, cuantías o término de la sanción; (ii) permiten que las autoridades indígenas y las entidades ambientales respectivas, fijen de manera discrecional la sanción y todos los aspectos relativos a ella; (iii) atribuye competencia para que las autoridades indígenas impongan sanciones respecto de personas que no forman parte de su comunidad.

22. Finalmente resalta el actor que esta norma tampoco prevé la forma en la que se protegerán estas garantías fundamentales en el marco de las sanciones impuestas por las autoridades indígenas respecto de los miembros de su comunidad. Lo anterior, constituye una violación al derecho de defensa y a tener un juicio justo en los términos dispuestos por el artículo 29 de la Constitución.

23. *El artículo 10 del Decreto 1275 de 2024 vulnera los artículos 151 y 334 de la Constitución Política.* Considera el ciudadano que este artículo demandado incluye una orden de gasto, ya que implica necesariamente un incremento porcentual anual de una partida presupuestaria para el ejercicio de las competencias ambientales concedidas. Estima que se trata de un mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituye un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida presupuestal y era necesario valorar el impacto fiscal que tendría, así como la fuente del mismo.

24. Asegura que con esta medida el Gobierno Nacional asigna recursos para el financiamiento de competencias ambientales de las autoridades indígenas sin que se haya previsto el impacto fiscal de esta orden ni su integración con el sistema de planificación y sostenibilidad fiscal que regula el gasto público en Colombia.

1.2. Expediente D-16396

25. *Desconocimiento del derecho de consulta previa.* El accionante, Guillermo Otálora sostiene que el decreto demandado desconoce este derecho por las siguientes tres razones: (i) se trata de una medida que expresamente se orienta a desarrollar el Convenio 169 de la OIT. (ii) Se trata de una medida que recae sobre los derechos de los pueblos indígenas. (iii) El Decreto 1275 de 2024 impone cargas a las comunidades indígenas, al atribuirles funciones públicas y, por lo tanto, todas las obligaciones y responsabilidades atinentes al ejercicio de la función pública de manera inconsulta e indiscriminada.

26. Adicionalmente, alega que este decreto 1275 configura una afectación directa a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, las cuales no fueron investidas con funciones de autoridad ambiental. Lo anterior, por cuanto, dice, el decreto no se limita a las autoridades de pueblos indígenas que habitan en resguardos sino a todo tipo de espacios donde habiten. De modo que afecta también a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que puedan encontrarse dentro del ámbito territorial reclamado por cualquier colectividad indígena del país, cuyas autoridades tradicionales quedan dotadas de funciones de autoridad ambiental.

27. Finalmente, el ciudadano sostiene que las eventuales reuniones de socialización realizadas y que se aduzcan en defensa de la norma no cumplirían con los parámetros de la jurisprudencia constitucional y la certificación del Ministerio del Interior—misma autoridad que expidió el decreto demandado—reconoció que no se llevó a cabo la consulta previa respecto del proyecto de decreto.

28. *El Gobierno Nacional excedió las facultades previstas en el artículo 56 transitorio.* Resalta el actor que el artículo transitorio no autoriza al Gobierno para legislar sobre todos los aspectos concernientes a los territorios indígenas, sino para dictar las normas fiscales necesarias y las relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

29. En ese escenario, explica el ciudadano que el contenido material de este decreto atribuye las funciones, cargas y responsabilidades de la autoridad ambiental a una gran cantidad de actores de comunidades indígenas que no corresponden con la categoría de territorio indígena. Aspectos que permiten evidenciar la ausencia de coincidencia temática y el consecuente desconocimiento de la Constitución.

30. *Desconocimiento de los artículos 123 y 210 de la constitución.* A juicio del ciudadano, este decreto plantea un vaciamiento de las funciones de las autoridades ambientales, en contra de la Constitución al atribuir funciones de autoridad a particulares, provenientes de formas organizativas que no se reconocen como entidades públicas en la Constitución ni en las leyes. Señala que de una lectura del artículo 4, se puede concluir que el decreto no solamente cubre a los territorios indígenas, sino a todas las comunidades indígenas, aun aquellas que no se conviertan en entidad pública en virtud del Decreto 1953 de 2014.

31. Aunque reconoce que lo anterior no es en sí mismo inconstitucional, los artículos 123 y 210 de la Constitución exigen que estas funciones estén delimitadas con el fin de evitar el vaciamiento de la función de la autoridad administrativa, lo que no ocurre en este caso ya que al revisar las funciones otorgadas en los artículos 5, 6 y 7 del decreto demandado, advierte que no son transitorias sino permanentes a diferencia de lo que ocurre con otros casos de atribución de función pública a particulares.

32. Igualmente, expone que la ausencia de una definición clara del territorio sobre el cual ejercerán su jurisdicción las autoridades indígenas con competencias ambientales, puede a su vez crear conflictos interétnicos y generar incertidumbres sobre las competencias de las autoridades ambientales indígenas y las ya existente asignadas a instituciones de gobierno.

33. *Vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia al sustraer las determinaciones de las autoridades indígenas del control jurisdiccional.* Señala que este decreto en los artículos 5 y 6, atribuye a las autoridades indígenas una serie de funciones que contemplan la expedición de actos generales y actos particulares, sin especificar si son actos administrativos, ni indicar si se sujetan a la Constitución y la ley, ni señalar si los mismos son susceptibles de control jurisdiccional.

34. Al no establecer estas acciones y procedimientos, se desconoce el derecho de toda persona a acudir a la jurisdicción para controvertir las determinaciones de las autoridades o de particulares que ejercen funciones públicas, determinaciones que, de acuerdo con la Sentencia C-1436 de 2000, deben ser examinadas exclusivamente por la Rama Judicial y no por particulares investidos de la función de administrar justicia.

35. Expone el actor que una defensa de la norma que indique que el control jurisdiccional corresponde a la jurisdicción especial indígena, no es de recibo pues las decisiones afectan a todas las personas, indígenas o no, al estar ejercidas en un ámbito territorial extenso. Quedando entonces desprovistas del derecho de acceso a la administración de justicia, al no contar con un procedimiento para controvertir los eventuales actos administrativos que expedirán estas autoridades indígenas.

36. *El artículo 6, numeral 3 del Decreto 1275 desconoce el debido proceso al otorgar a comunidades indígenas competencias administrativas, en aplicación del derecho propio, respecto de personas ajenas a ellas.* A juicio del accionante dicho artículo otorga competencia para sancionar a personas, la cual se divide en dos: la sanción para personas pertenecientes a la comunidad y la declaración de responsabilidad de personas ajenas a ella. Esta última es, en su criterio, inconstitucional, por desconocer el debido proceso de las personas ajenas a las comunidades indígenas.

37. Señala que este artículo no indica conforme a cuáles leyes se va a declarar la responsabilidad de las personas ajenas a la comunidad indígena, ni los tipos de sanciones o medidas compensatorias que puede imponer la autoridad ambiental, una vez esta se “coordine” con la autoridad indígena. Lo anterior, dice, es contrario al régimen sancionatorio ambiental, que contiene la lista de sanciones que puede eventualmente imponer la autoridad ambiental luego de declarar la responsabilidad de un infractor.

38. Estima el actor que esta norma también desconoce la garantía de juez natural, prevista en el artículo 29 de la Constitución. Con la atribución a la jurisdicción especial indígena para declarar responsabilidades ambientales de personas ajenas a la comunidad, se exceden las competencias de la jurisdicción indígena, las cuales han sido desarrolladas previamente por la jurisprudencia, en particular por la Sentencia T-617 de 2010, que estableció cuatro elementos que deben estar presentes para que la jurisdicción indígena pueda ser ejercida en un caso particular: el elemento personal, el territorial, el institucional y el objetivo.

D. Pruebas recaudadas

39. En respuesta a lo ordenado en los numerales octavo y noveno del auto de fecha 14 de febrero de 2025 y quinto del auto de fecha 7 de marzo de 2025, las entidades requeridas indicaron lo siguiente:

40. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior aclararon en primer lugar que el Decreto 1275 de 2024 al ser expedido con fundamento en el artículo 56 transitorio de la Constitución, no se rige por lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015 y, en consecuencia, no es exigible, como requisito previo para su trámite de firma ante el presidente de la República, el tener que haber sido acompañado su proyecto de una memoria justificativa. No obstante, señalaron que, en virtud de los requerimientos formulados por el Ministerio Público en su momento, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidió elaborar una memoria justificativa del decreto bajo examen, que se allega en documento anexo a la respuesta.

41. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indicó que para el desarrollo responsable de la Coordinación Ambiental Efectiva y atendiendo a los principios de planeación presupuestal, sostenibilidad fiscal y la coherencia

macroeconómica, el Decreto no constituye una orden de gasto, pero sí establece un mecanismo que atiende la naturaleza de las competencias autonómicas especiales que deben articularse entre autoridades en el marco del pluralismo jurídico. En tal virtud, el 22 de mayo de 2024 se realizó una mesa técnica con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de analizar la viabilidad presupuestal que podría establecer la norma y abordar posibilidades a partir del análisis de diferentes fuentes presupuestales que podrían contribuir tales como el Presupuesto General de la Nación, Fondos de Regalías, Sistema General de Participaciones, Fondo para la vida y la Biodiversidad o la implementación de otros mecanismos ya restablecidos por normas como los Decretos 1953 y 632 de 2018.

42. Ante este escenario, se redactó la norma de modo que convocara a las entidades de Gobierno, que más allá de la cartera ambiental, asistieran a un diálogo concertado con los pueblos indígenas para definir la mejor fórmula que garantice estos recursos, analizando no solo el impacto fiscal sino la mejor fuente presupuestal que garantice el reconocimiento y fortalecimiento de sus funciones ambientales de acuerdo a la configuración de sus estructuras de gobierno y las posibilidades legales y políticas del Estado, asunto cuya discusión se debía iniciar dentro de los primeros seis (6) meses de entrada en vigencia de la norma y en el marco de la Mesa Permanente de Concertación.

43. Por su parte, el Ministerio del Interior manifestó que el Decreto Ley 1275 de 2024 fue objeto de un proceso de consulta previa debidamente realizado y concluido con las comunidades indígenas, a través de la Mesa Permanente de Concertación, mecanismo principal de interlocución entre el Estado colombiano y los pueblos indígenas.

44. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público refirió que los decretos que se expiden con fundamento en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política no están sujetos al trámite y debate ante el Congreso de la República, de modo que el análisis de impacto fiscal, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, no se impone como un requisito para su elaboración. En todo caso, indicó que el artículo 10 del Decreto Ley 1275 de 2024 no infringe los principios presupuestales, ni la sostenibilidad fiscal, en tanto la norma no comporta una orden ni una asignación de gasto. Por el contrario, el citado artículo establece el deber de adelantar un proceso de coordinación entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las entidades del gobierno nacional pertinentes, así como la concertación con la Mesa Permanente de Concertación (MPC), para que conjuntamente definan mecanismos y se adelanten acciones que permitan garantizar los recursos para el funcionamiento de las competencias ambientales de las autoridades indígenas, teniendo en cuenta para el efecto el criterio orientador de sostenibilidad de las finanzas públicas.

E. Intervenciones y conceptos

45. Dentro del presente proceso, se recibieron 31 intervenciones⁷: ocho (8) escritos de coadyuvancia, dos (2) antes del término de fijación en lista⁸, seis (6) de manera extemporánea⁹, y las quince (15) restantes, dentro de la oportunidad señalada por esta corporación. Varias de ellas cuestionaron la aptitud de las demandas¹⁰.

46. En la siguiente tabla se sintetiza el sentido de las intervenciones recibidas:

Inhibición	Exequibilidad	Inexequibilidad
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC
Universidad de Antioquia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI
Amazon Conservation Team Colombia (ACT-COL)	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas - MPC	Asociación Colombiana de Generadores de Energía, ACOLGEN
Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC	Comisión Nacional de Territorios indígenas CNTI	Cámara Colombiana de Infraestructura
	Universidad de Antioquia	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - ASOCARS
	Universidad Libre	Cámara Colombiana de Bienes y Servicios de Petróleo, Gas y Energía – CAMPETROL
	Universidad EAFIT	Consejo Gremial Nacional

⁷ Ver en Anexo II el contenido de cada intervención.

⁸ Según constancia secretarial, el término de fijación en lista inició el 10 de junio de 2025 a las 8:00 de la mañana por diez (10) días, hasta el 24 de junio a las 5:00 pm. Antes de la mencionada fecha, además de los escritos de coadyuvancia, se recibieron las siguientes intervenciones: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC y la intervención del ciudadano Pablo Esteban Vivas Parra.

⁹ De conformidad con el artículo 109 del CGP «Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término». A su vez, el artículo 101 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional dispone: «Horario de trabajo y de atención al público. El horario de trabajo en la Corte Constitucional será de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., con una hora de descanso al mediodía». El día 24 de junio de 2025 venció el término de fijación en lista y, con posterioridad a las 5:00 de la tarde de ese día, se recibieron las siguientes intervenciones: Universidad Externado de Colombia, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Universidad Javeriana, Defensoría del Pueblo y Fundación Gaia Amazonas. En atención a que los memoriales fueron remitidos fuera del término establecido, no serán considerados por esta corporación.

¹⁰ Universidad de Antioquia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Amazon Conservation Team Colombia (ACT-COL).

	Amazon Conservation Team Colombia (ACT-COL)	Asociación Coquizadores de Norte De Santander
	Norman David Bañol Álvarez	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC)
	Rodrigo Corpus Soscue	Fundación para el Estado de Derecho
		Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
		Gilberto Estupiñan Parra
		John Iván Nova Arias
		Pablo Esteban Vivas Parra

47. Los intervinientes que apoyan los argumentos de la demanda, consideraron, en términos generales, que el Decreto 1275 de 2024 excede las facultades que el artículo 56 transitorio de la Constitución le otorga al gobierno y, que en la práctica, no se crean medidas para el funcionamiento de los territorios indígenas sino que se otorgan competencias ambientales que no necesariamente conciernen a la organización territorial y que además riñen con las que han sido asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales. Además, coincidieron en señalar que no se garantizó el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y desconocieron las garantías básicas del derecho al debido proceso y a la administración de justicia al asignar a las autoridades indígenas competencias sancionatorias contra particulares que no hacen parte de sus comunidades.

48. Por su parte, quienes defienden la exequibilidad de las normas, sostuvieron que la competencia prevista en el artículo 56 transitorio de la Constitución no ha sido agotada, de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que las competencias ambientales de las autoridades indígenas no son creadas por el decreto, sino que se derivan de normas del bloque de constitucionalidad, habilitaciones legales y reglamentarias previas. Además, coincidieron en alegar que no se desconoce el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas ya que el decreto es el resultado de un proceso acumulado, continuo y concertado en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. Ahora, en cuanto a la definición del interés general, consideraron que este ha sido redefinido en armonía con el pluralismo jurídico y la protección ambiental. Concordaron también en que no existe una afectación del debido proceso en tanto el decreto es claro al establecer que en los eventos que involucren a terceros ajenos a la comunidad, deberá primar una coordinación funcional entre jurisdicciones, en armonía con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad que rigen tanto el Estado colombiano como el Sistema Nacional Ambiental, y tampoco representa un vaciamiento de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) sino un desarrollo y una articulación armónica

de las competencias ambientales de las comunidades indígenas, conforme a la Constitución.

F. Concepto del Procurador General de la Nación

49. El Procurador General de la Nación mediante concepto No. 7484 del 21 de julio de 2025 formuló diferentes solicitudes relativas a cada cargo admitido, como se expone a continuación.

Cargos que no están llamados a prosperar en criterio del Ministerio Público.

50. Cargos primero y segundo del expediente D-16345 y tercero del expediente D-16396, relacionados con el desconocimiento del artículo 56 transitorio de la Constitución. Señaló que “el presidente de la República se encuentra revestido de la potestad conferida por el artículo 56 transitorio de la Constitución, de conformidad con el alcance que el alto tribunal fijó para esta disposición transitoria”¹¹.

51. En primer lugar, expuso que las materias del Decreto 1275 de 2024 pueden incluirse dentro del componente material de la norma constitucional habilitante en lo relativo al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales, atendiendo el objeto del citado decreto. Para la Procuraduría General de la Nación, el manejo del ambiente es un componente central y no accesorio en el funcionamiento de las entidades territoriales y de los territorios indígenas, teniendo en cuenta que el aspecto ambiental es un elemento fundamental de la Constitución Política de 1991.

52. En segundo lugar, alegó que la facultad transitoria conferida por el artículo 56 al presidente de la República no se ha extinguido, ya que no se ha expedido la norma de que trata el artículo 329 de la Carta Política. Resaltó, además, que el presidente puede ejercer esta facultad más de una vez, como lo ha avalado la Corte Constitucional.

53. Finalmente, señaló que esta conclusión le permite inferir que tampoco se desconoció la reserva de ley orgánica ya que se trata de una atribución constitucional directa del presidente, que escapa del reparto ordinario de competencias reconocidas a cada una de las ramas del poder público y que en consecuencia no debe surtir los procedimientos especiales impuestos al Congreso. Una interpretación contraria, dejaría sin eficacia estas facultades transitorias y no se podría cumplir con su finalidad enfocada hacia la transición constitucional de un régimen anterior a otro posterior.

54. Cargo tercero del expediente D-16345, relacionado con la vulneración del artículo 330 superior. Para el Ministerio público, el accionante al plantear sus argumentos no tiene en cuenta los demás postulados superiores de

¹¹ Concepto del Procurador. Página 32.

reivindicación y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación (arts. 1, 7, 8, 10, 246, 330, 63, 329, entre otros, C.P.), el Convenio 169 de la OIT, ni las facultades propias de las entidades territoriales derivadas del artículo 287 de la Carta Política.

55. Destacó “que en el marco del desarrollo de autogobierno de los pueblos indígenas, las autoridades indígenas también están facultadas para dictar sus propias normas, aplicables en el marco de sus territorios, dentro de los límites que defina la Constitución y la ley”¹². Por lo tanto, las facultades reconocidas en el Decreto 1275 de 2024 son necesarias ya que estos pueblos, como parte del conglomerado nacional, requieren pautas de coordinación, articulación y funcionamiento de sus autoridades con las demás autoridades ambientales de la sociedad mayoritaria.

56. Cargo cuarto del Expediente D-16396 desconocimiento de los artículos 123 y 210 de la Constitución Política. Consideró el Procurador que la interpretación del accionante no es armónica con los principios de pluralismo jurídico y las garantías derivadas del autogobierno y la libre determinación de los pueblos indígenas. En su criterio, la finalidad del Decreto 1275 de 2024 no es “otorgar” competencias ambientales a las autoridades indígenas, sino “reconocer” las que ejercen dentro de sus territorios en virtud de sus figuras propias de autogobierno, y “armonizarlas” con las demás autoridades en materia ambiental, garantizando así una coordinación efectiva entre ellas, en el marco de la Constitución y la ley. Lo anterior, por cuanto los pueblos indígenas hacen parte del ordenamiento constitucional y deben estar cohesionados en virtud del principio de Estado unitario.

57. Cargo octavo del D-16345 por violación de los artículos 151 y 334 de la Constitución Política. Contrario a lo alegado por el actor, el Procurador manifestó que el artículo 10 del Decreto 1275 de 2025 no contiene una orden de gasto a pesar de identificarse en él una orden imperativa de garantizar los recursos de funcionamiento de las competencias ambientales de las autoridades indígenas en el plazo establecido. Al fijar la norma como condición previa la definición de los mecanismos que hagan posible esas asignaciones presupuestales, se está ante una disposición de carácter general y por tanto, no procede el análisis de impacto fiscal, ya que se requiere una intervención posterior del ejecutivo.

Cargos que no prosperan si se condiciona el ámbito de aplicación del Decreto Ley 1275 de 2024.

58. Cargo primero del Expediente D-16396 desconocimiento del art. 6 del Convenio 169 de la OIT. La Procuraduría explicó que el cargo debe prosperar únicamente respecto de la afectación al derecho a la consulta previa de otros pueblos étnicos diferentes a los pueblos indígenas, pues respecto de estos últimos se considera que la misma se adelantó en debida forma, en atención a que la discusión y aprobación del Decreto Ley 1275 de 2024 se dio en el marco

¹² Concepto del Procurador. Página 37.

del diálogo y construcción conjunta entre los integrantes de la Mesa Permanente de Concertación, en adelante, MPC, instancia legítima de deliberación y consenso de las medidas legislativas, siempre que se garantice una participación activa de las comunidades indígenas, en este caso, a través de los representantes de sus organizaciones.

59. Sin embargo, reconoció que sí se desconoció la consulta previa de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rom. Explicó que “si bien la norma está dirigida en concreto a los pueblos indígenas, en su aplicación, eventualmente puede colisionar con los derechos de otros pueblos étnicos. Las tensiones se generarían principalmente en caso de que se traslapen sus territorios colectivos en una misma región y los mismos estén en disputa”.¹³

60. En ese escenario, la Procuraduría General de la Nación estimó necesario, limitar el ámbito territorial del decreto demandado para el adecuado ejercicio de los derechos de los pueblos y su armonización con las demás comunidades y con el Estado mayoritario, ante la amplitud en relación al ámbito territorial señalado en el artículo 4 del decreto.

61. Por lo tanto, señaló que, para proteger los derechos de las demás comunidades étnicas, así como de terceros, el ámbito territorial deberá estar condicionado a áreas formalmente delimitadas, en los términos del artículo 3 del Decreto 1953 de 2014, es decir, que la puesta en funcionamiento parta, además de las instituciones reconocidas, de la posesión exclusiva, tradicional, ininterrumpida y pacífica. Con esto, se reducen “las probabilidades de afectación directa a otros grupos étnicos, como las comunidades NARP, pues si existen conflictos por el territorio, se consideraría que la posesión en cuestión no es exclusiva o pasiva, y en consecuencia, no podrían ejercer de forma plena las competencias reconocidas mediante la norma demandada”¹⁴.

62. Cargo quinto del Expediente D-16396 relacionado con la violación del artículo 229 de la Constitución Política. El Procurador consideró que era necesario interpretar el decreto ley demandado a la luz de los postulados derivados del artículo 246 de la Carta Política. En virtud del elemento institucional desarrollado por la Corte Constitucional, no se puede exigir a la comunidad indígena que acredite la existencia de normas escritas, o de compendios de precedentes para ejercer la autonomía jurisdiccional, sin que ello signifique que no se respeten los postulados fundamentales del ordenamiento constitucional como el derecho al debido proceso.

63. En tal virtud, indicó, que las actuaciones de las autoridades indígenas están sujetas a control, ya sea ejercido desde la misma comunidad o por la jurisdicción ordinaria y/o constitucional, según sea el caso, así ello no se diga en el decreto cuestionado.

¹³ Concepto del Procurador. Página 44.

¹⁴ Concepto del Procurador. Página 45.

64. Sin perjuicio de lo anterior, coincidió con el accionante al señalar que el decreto puede afectar a personas que no hagan parte de las comunidades indígenas. Por lo tanto, estimó que la delimitación de los territorios indígenas facilita y armoniza los contenidos del decreto con el elemento territorial y personal, al disminuir el campo de acción de las autoridades indígenas. Elementos que deben analizarse al momento de establecer si se activa o no la jurisdicción especial indígena. En ese escenario, concluyó que, de condicionarse el cargo relacionado con la consulta previa, este no prosperaría.

Cargos llamados a prosperar

65. Cargo cuarto del Expediente D-16345 desconocimiento de los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución Política. Al respecto, indicó que le asiste razón al demandante ya que el artículo 5 del decreto (i) excluye dentro de su ámbito territorial el ejercicio de las funciones de las CAR y (ii) no establece con claridad la forma en la que estas corporaciones ejercerán sus funciones en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto, “pues a pesar de indicar que el ejercicio de las competencias ambientales se realizará de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, la norma acusada se enfoca, en términos prácticos, a dar primacía a las consideraciones indígenas”.¹⁵

66. Esto, en su criterio, afecta el núcleo esencial de la autonomía de las CAR y haría inconstitucional el artículo 5. No obstante, y en aplicación del principio de conservación del derecho, la Procuraduría General de la Nación consideró que la norma se puede interpretar y aplicar conforme a los postulados constitucionales si¹⁶:

i) En la parte final del inciso primero “en concordancia con el marco constitucional y las normas aquí establecidas”, se entiende también incorporada como limitante las demás leyes que resulten aplicables, en tanto de conformidad con los artículos 287 y 330 superiores, las ETIs deben ejercer sus funciones “de conformidad con la Constitución y las leyes”, directrices que también deben resultar aplicables a los territorios indígenas que se ponen en funcionamiento, en virtud del artículo 56 transitorio.

ii) Se declara la inexecutable de la expresión “en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente decreto y concurren competencias ambientales”, con el fin de que el ejercicio de las competencias de las autoridades indígenas se ejerza de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, respecto de las demás autoridades ambientales independientemente, si se está o no dentro de los territorios de los pueblos indígenas. Lo anterior con el fin de proteger tanto la autonomía de las

¹⁵ Concepto del Procurador. Página 49.

¹⁶ Concepto del Procurador. Página 50.

comunidades indígenas como la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales

67. Cargo séptimo del Expediente D-16345 y del Expediente D-16396 por desconocimiento del artículo 29 de la Constitución Política. El Procurador consideró que le asiste razón a los accionantes al señalar que el numeral 3 del artículo 6 del decreto es contrario a las garantías derivadas del debido proceso y excede el alcance que la jurisprudencia constitucional le ha otorgado al fuero indígena y de la jurisdicción especial indígena.

68. Lo anterior, expuso el Procurador General de la Nación porque (i) no hay claridad sobre las infracciones que pueden ser aplicadas a las personas no pertenecientes a las comunidades indígenas; (ii) no es claro el alcance de la coordinación de la autoridad indígena con la autoridad ambiental competente para la imposición de sanciones; (iii) no es claro el alcance de la injerencia de las autoridades indígenas en los procesos sancionatorios ambientales, lo que desconoce las condiciones exigidas para la activación de la jurisdicción especial indígena.

69. En consecuencia, señaló que debería declararse inexecutable la expresión “sanciones y”, contenida en el numeral demandado, con el fin de asegurar que los particulares sean sancionados únicamente por la autoridad competente de conformidad con las normas legales aplicables. No obstante, consideró ajustado a la Carta Política “mantener la posibilidad de coordinación con la autoridad indígena respecto de las medidas compensatorias a que haya lugar, en razón a la proximidad de las comunidades indígenas con las consecuencias de los daños ocasionados por el sancionado”¹⁷. Esto porque los conocimientos y saberes de las autoridades indígenas pueden contribuir a que efectivamente se dictaminen las medidas de reparación requeridas para retrotraer el daño o recuperar las afectaciones sustancialmente.

70. Cargo quinto del Expediente D-16345 por vulneración del artículo 1 de la Constitución Política. El Ministerio Público coincidió con el demandante por cuanto la definición de interés general contenida en el artículo 2 del decreto cuestionado, tiene la virtualidad de generar conflicto con lo que se ha interpretado como interés general en aquellas circunstancias “en que las cuestiones ambientales rebasen el interés de las comunidades locales al punto de adquirir una importancia nacional, situación frente a la cual se justifica la intervención y limitación de la autonomía de las entidades territoriales, tal como fue explicado precedentemente”¹⁸.

71. Además, en criterio del Ministerio Público, la interpretación sistemática de la norma acusada con el artículo 3, literal j, desconoce también los artículos 41, 287 y 330 superiores, “en la medida que excluyen como límites en el ejercicio de sus facultades de las autoridades indígenas, las disposiciones de carácter legal que resulten aplicables y respetuosas de su diversidad étnica y

¹⁷ Concepto del Procurador. Página 52.

¹⁸ *Ibid.*

cultural, al establecer que solamente se aplicarán de preferencia (i) los sistemas normativos propios, (ii) la Constitución, y (iii) las reglas derivadas de la jurisprudencia nacional e internacional”¹⁹. Razón por la que solicitó que se declare la inexequibilidad del precepto acusado por resultar contrario al artículo 1 ° de la Constitución Política.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

72. La Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas contra el Decreto Ley 1275 de 2024 por tratarse de un decreto que desarrolla una norma constitucional transitoria. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal²⁰, el conocimiento de este tipo de normas hace parte de las *competencias atípicas* ya que, si bien no está definida en el artículo 241 de la Carta Política, se trata de instrumentos dictados por el Presidente de la República con el fin de materializar principios constitucionales, sin que se haya dado previamente un desarrollo legislativo.

73. En estos términos, el Decreto 1275 de 2024 fue expedido con fundamento en las atribuciones conferidas por el artículo 56 transitorio de la Constitución y tiene por objeto establecer 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. Por lo tanto, la Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 1275 de 2024.

B. Solicitud de la audiencia pública

74. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, solicitó la realización de una audiencia pública por considerar que el asunto “reviste especial trascendencia para el interés general, en tanto la norma demandada incide directamente en la gobernanza de las autoridades ambientales y actores que se relacionan con el desarrollo y la gestión del medio ambiente”. Además, consideró que el Decreto “no permite evidenciar procesos y elementos procesales claros para la toma de decisiones sobre cuestiones ambientales que requieran coordinación, concurrencia y subsidiariedad de otras autoridades del SINAB. En ese sentido, la audiencia pública evidenciará elementos que permitan la mejor comprensión de las consecuencias normativas y fácticas producidas o derivadas del Decreto 1275 de 2024”.

75. De acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 2067 de 1991 y luego de analizada dicha solicitud, el magistrado mediante auto de fecha 15 de octubre 2025 consideró que las intervenciones y conceptos otorgaban

¹⁹ Concepto del Procurador. Página 55.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-049 de 2012, C-617 de 2015 y C-362 de 2023

razones suficientes a la Corte tanto a favor como en contra de la exequibilidad del decreto. Por este motivo, estimó que no era necesaria su realización.

C. Cuestión previa: aptitud de la demanda

76. La jurisprudencia constitucional²¹ ha sido pacífica al establecer que la Sala Plena puede realizar un nuevo examen de aptitud de los cargos, sin perjuicio de la evaluación adelantada *prima facie* por el magistrado sustanciador en el auto admisorio de la demanda, antes de analizar el fondo del asunto propuesto. Esto, porque durante el trámite seguido ante la Corte es posible tener una apreciación más completa de la controversia planteada por el accionante, como consecuencia de las pruebas recaudadas o de las intervenciones y del concepto del Ministerio Público. Por lo tanto, la decisión adoptada en el auto admisorio o incluso, en el de súplica, no ata a la Sala Plena al momento de pronunciarse concluyentemente sobre un asunto, siempre y cuando se presente una suficiente argumentación al respecto.

77. En este caso, teniendo en cuenta los reparos presentados por algunos de los intervinientes²² respecto de la falta de aptitud de las demandas, la Sala Plena estima necesario evaluar de nuevo la aptitud sustantiva de cada uno de los cargos planteados²³ y establecer si es pertinente emitir un fallo inhibitorio o un pronunciamiento de fondo, de conformidad con los requisitos exigidos por esta corporación para tal fin.

78. *Aptitud parcial de la demanda.* En términos generales, la Corte encuentra que las demandas cumplen las cargas formales y los requisitos exigidos para un pronunciamiento de fondo —como se indicó desde los autos admisorios—, pues los demandantes presentan argumentos que cumplen los requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, eso no sucede respecto algunos cargos como el primero, segundo, tercero y octavo del expediente D-16345 y primero, tercero y cuarto del expediente D-16396, ya que estos no acreditan las condiciones mínimas para su estudio de fondo, como se explicará a continuación.

79. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración del artículo 56 transitorio de la Constitución (cargo primero expediente D-16345 y cargo tercero expediente D-16396).* Los demandantes consideran que con este decreto el gobierno excedió las facultades que otorga el artículo 56 transitorio por las siguientes razones (i) ya se había agotado la competencia contemplada en dicha disposición y (ii) no corresponde a las materias habilitadas en la norma.

²¹ Ver entre otras, las Sentencias C-212 de 2024, C-128 de 2023, C-190 de 2022, C-165 de 2019, C-281 de 2013 y C-894 de 2009.

²² Al respecto ver las intervenciones de la Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Universidad de Antioquia, Amazon Conservation Team Colombia (ACT-COL) y la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC

²³ Se aclara que en caso de que los cargos presenten una similitud de argumentos, se analizarán de manera conjunta.

80. En el expediente D-16345, el demandante basa su argumentación en que de la lectura literal del artículo 56 transitorio no es claro que pueda derivarse una habilitación por más de una vez para ejercer la competencia allí establecida y la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-617 de 2015 que esta competencia no era absoluta ni ilimitada. Por lo tanto, ante la falta de expedición de la ley a la que se refiere el artículo 329 superior, el ejecutivo sigue expidiendo normas en virtud del artículo 56 transitorio y no hay claridad en la jurisprudencia frente a los límites para el ejercicio de esta competencia.

81. En ese escenario, sostuvo que si bien para la fecha de expedición de la Sentencia C-617 de 2015 no se había agotado la competencia prevista por el artículo 56 transitorio de la Constitución, con el Decreto 1953 de 2014, sí se agotó tal facultad, ya que se ofrecía un marco normativo que abarca diferentes dimensiones de dichos territorios. Por lo tanto, alegó que con los Decretos 1088 de 1993 y 1953 de 2014 ya se han regulado las materias relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales, toda vez que, en su criterio, las competencias ambientales son accesorias y no esenciales para el funcionamiento de los territorios indígenas. De modo que lo que se cuestiona en su cargo es si una vez regulada la materia correspondiente al funcionamiento de los territorios indígenas por vía de legislación ordinaria, dicha competencia se entiende agotada o no.

82. Así, estima la Sala que en este caso si bien el cargo presentado es cierto, pues se desarrolla contra una proposición jurídica real, existente que, además guarda relación con el texto de la norma acusada, no supera el requisito de *pertinencia*. Los alegatos del accionante no se derivan de una confrontación objetiva del decreto con el artículo 56 transitorio superior ni mucho menos con el alcance que en la Sentencia C-617 de 2015 se le dio al mismo. Aunque el actor reconoce que el artículo no prohíbe que esta facultad se ejerza más de una vez, tampoco es posible, en su criterio, continuar ejerciéndola una vez se haya agotado la competencia. Ello, por cuanto esta corporación estableció que la competencia era excepcional y por tanto no se podía interpretar de forma extensiva.

83. Esta apreciación no coincide con lo establecido en la Sentencia C-617 de 2015, ya que la Corte no limitó la utilización de esta competencia al agotamiento de las materias necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas. Cuando señaló que esta facultad era excepcional, fue clara al indicar que como consecuencia de ese carácter la norma no podía interpretarse de forma extensiva, de modo que “las vicisitudes a las que puede enfrentarse la ley que llegare a ser expedida para regular la materia a la que se refieren los artículos 329 y 56 transitorio de la Carta, no reactivan la competencia del Gobierno Nacional. En efecto, dado que el artículo 56 transitorio establece que la facultad normativa se extiende hasta tanto “se expide la ley a la que se refiere el artículo”, ocurrida esa circunstancia la atribución se extingue definitivamente”. Es decir, en palabras de la Corte la condición que contempla la norma transitoria se cumple con la expedición de la ley a la que se refiere el artículo 329 superior y no, como lo estima el actor, con la expedición

de decretos que regulen varios temas relacionados con el funcionamiento de los territorios indígenas.

84. Respecto de las características de esta competencia excepcional, esta corporación señaló que

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

5.3.2. Es una *competencia cualificada* dado que las normas que se expiden en ejercicio de lo allí dispuesto tienen naturaleza legislativa y, por regla general, solo perderán su vigencia, cuando sea expedida la ley a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución. Algunas de las materias a las que alude el artículo 56 de la Carta deberán ser expedidas por el Congreso siguiendo el trámite propio de la regulación orgánica²⁴ al paso que otras podrían ser reguladas en leyes ordinarias²⁵.

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

85. Ahora, teniendo en cuenta que se trata de una facultad amplia, entender de dicha decisión que las materias abarcadas en el Decreto 1953 de 2014 extinguían la competencia contemplada en el artículo 56, tampoco puede desprenderse de lo expuesto por la Corte. Al respecto, la Corte concluyó, frente

²⁴ “En materia de ordenamiento de los territorios indígenas la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-795 de 2000: “El tema territorial y la distribución de competencias para su ordenación y desarrollo, afecta en grado superlativo a las comunidades indígenas cuyas culturas y cosmovisiones, como se sabe, plantean un profundo e inescindible arraigo con la tierra. La ley orgánica de ordenamiento territorial - sea que se expida mediante una ley única o a través de distintas leyes del mismo tipo -, necesariamente debe ocuparse de las comunidades indígenas asentadas dentro de los límites de las entidades territoriales existentes o de las que en el futuro se erijan. Aquí se puede identificar un conjunto de exigencias normativas y de tensiones, que no pueden ser soslayadas por la ley orgánica. Esto último no puede ser resuelto por una ley ordinaria (...).”

²⁵ “Sobre el particular en la Sentencia C-921 explicó la Corte: “El aludido cargo no está llamado a prosperar, por cuanto parte del equívoco consistente en considerar que la facultad que se otorga al Gobierno en el artículo 56 transitorio de la Constitución, que dispone que “Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”, es una facultad exclusiva y excluyente de cualquier posibilidad de ejercicio de función legislativa diferente a la consistente en la conformación de las entidades territoriales indígenas, mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial. //Sin embargo, contra lo aseverado por el demandante, el artículo 56 transitorio de la Constitución utiliza la expresión “podrá”, la cual indica que no se entrega al gobierno un mandato imperativo para expedir normas de manera que excluya el ejercicio de la cláusula general de competencia del Congreso de la República en relación con los temas los señalados específicamente en la aludida disposición superior transitoria u otros conexos, pues otras normas constitucionales como los artículos 356 y 357 dispusieron que correspondía a la ley la determinación de asuntos relacionados con la participación de entidades territoriales en los recursos de la Nación.”

a los cargos analizados y a las circunstancias de ese entonces frente a la expedición de la ley a la que se refiere el artículo 329, lo siguiente:

“(i) el Decreto se ocupa de regular las materias a las que alude el artículo 56 transitorio a fin de hacer posible el funcionamiento de los territorios indígenas, ofreciendo un marco normativo que abarca diferentes dimensiones de dichos territorios y (ii) su expedición se produjo en vigencia de la competencia establecida en el referido artículo 56 transitorio dado que no ha sido expedida, según se demostró, la Ley a la que se refiere el artículo 329 de la Carta. En consecuencia (iii) el Gobierno Nacional no invadió o interfirió en las atribuciones que en esta materia los artículos 150 y 329 le confieren al Gobierno Nacional”.

86. Lo anterior, contrario a lo señalado de forma superficial por el demandante, no permite concluir que las materias reguladas en el citado Decreto 1953 de 2014 o incluso las que se contemplan en el Decreto 1088 de 1993, hayan agotado todas las áreas que se relacionan con el funcionamiento de los territorios indígenas o con su coordinación con las entidades territoriales, como lo afirma el actor. De la regla de decisión fijada en la Sentencia C-617 de 2015 no se deriva tal conclusión, pues en ella se indica que “[e]s constitucionalmente válido el ejercicio por parte del Gobierno Nacional de una competencia conferida por una disposición transitoria de la Constitución cuando su vigencia depende de una condición resolutoria que no se ha cumplido. Si la condición consiste en la expedición de una regulación por parte del Congreso, el Gobierno está habilitado para expedir el decreto correspondiente. En caso de ejercer una competencia ya extinguida se presentará un vicio competencial”. (Subraya fuera del original).

87. Bajo este entendido, el cargo presentado no solo carece de *pertinencia* sino de *especificidad*, en la medida en que no se desarrollan argumentos que permitan realizar una confrontación objetiva entre la norma constitucional y el decreto cuestionado, sino que los argumentos se construyen con fundamento en interpretaciones subjetivas del actor. Como se indicó, las deducciones del demandante no se derivan objetivamente de la Constitución ni mucho menos de la Sentencia que cita como referencia para sustentar sus argumentos. En cuanto al supuesto agotamiento de las competencias otorgadas en el artículo 56 transitorio, el actor se limita a citar extractos de la Sentencia C-617 de 2015 en el que se refieren los temas que abordaron los Decretos 1088 de 1993 y 1953 de 2014 para señalar que son suficientes para poner en funcionamiento los territorios indígenas, sin desarrollar tal alegato. Lo mismo puede decirse de su afirmación respecto de que las competencias ambientales que se otorgan en el Decreto 1275 de 2024 cuestionado no son esenciales. En el cargo no se advierten argumentos para explicar tal afirmación.

88. No se desprende entonces del análisis realizado por este Tribunal, que la competencia conferida en el artículo 56 transitorio se agotó con la expedición

de una ley distinta a la prevista en el artículo 329²⁶ o, como lo afirma el accionante, con lo regulado en los Decretos 1088 de 1993 y 1953 de 2014. En efecto, como lo reconoció esta Corte en la Sentencia C-617 de 2015 “[d]e la Ley 1454 de 2011 no se desprende un régimen que establezca las condiciones mínimas para hacer posible el funcionamiento de los territorios indígenas. Se trata de una ley que se limita a establecer principios y reglas generales que gobernarán la expedición posterior de otras leyes, a prever algunas posibilidades de asociación entre entidades territoriales y a precisar el alcance de algunas de las competencias que pueden ser ejercidas por la nación y las otras entidades territoriales, en particular los departamentos, los distritos y los municipios”. Por lo tanto, ante el silencio del legislador en este punto, el Gobierno Nacional puede, con base en el artículo 56 transitorio de la Constitución, seguir regulando aspectos relacionados con el funcionamiento de los territorios indígenas, y con la coordinación entre estos y otras entidades territoriales.

89. Lo mismo podría decirse del Decreto 1088 de 1993 el cual, si bien contempla normas relacionadas con el funcionamiento de los territorios indígenas no hace referencia a las competencias ambientales de los mismos. Por su parte, el Decreto 1953 de 2004 si bien hace una mención general en su artículo 13 a las competencias de los territorios indígenas y sus autoridades, para definir, ejecutar y evaluar las políticas ambientales, no se advierten en él normas que se encarguen de regular de forma particular dichas competencias ni la manera en que se ejercerán de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las demás autoridades ambientales del SINA.

90. En este escenario, también advierte esta sala que los argumentos presentados carecen de *suficiencia* en la medida en que los alegatos no contienen los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un juicio de constitucionalidad o despertar una *duda mínima* sobre la constitucionalidad del Decreto 1275 de 2024.

91. De otra parte, en el tercer cargo del expediente D-16396, el actor indicó que el Gobierno Nacional, en su calidad de legislador extraordinario, incurrió en una extralimitación material o un exceso de potestad legislativa, al legislar más allá de lo previsto en el artículo 56 transitorio porque (i) otorga facultades ambientales a entidades distintas y adicionales a las entidades territoriales indígenas y (ii) regula su coordinación, no con las demás entidades territoriales, sino con toda suerte de entidades públicas. En ese contexto, el demandante considera que los artículos relacionados con el desarrollo de competencias ambientales de las autoridades indígenas y coordinación de las autoridades

²⁶ En esta Sentencia, la Corte destacó: “6.2.2.3. Considerando que el artículo 329 de la Constitución emplea en singular la expresión “*ley orgánica de ordenamiento territorial*”, podría sugerirse que la extinción de la competencia se produce cuando tal ley se expida con independencia de su contenido. Sin embargo sobre el particular debe tenerse en cuenta, de una parte, que la jurisprudencia de esta corporación ha sostenido que la regulación en materia de ordenamiento territorial puede estar contenida en diferentes estatutos -de hecho es posible que se encuentre integrada a leyes ordinarias o a leyes orgánicas según la existencia o no de una reserva específica en la materia- y, de otra, que el artículo 329 no se refiere a cualquier ley orgánica de ordenamiento territorial sino a aquella que se ocupe de la conformación de las entidades territoriales indígenas”.

indígenas con las demás autoridades y/o entidades, no tienen ninguna relación con el artículo 56 transitorio.

92. Al respecto y como lo destacó la Universidad de Antioquia en su intervención no es *claro* si en este caso el cargo es general contra la totalidad del decreto o, si por el contrario, la acusación se dirige exclusivamente contra los artículos citados en los que, a juicio del actor, se advierte un desarrollo de competencias ambientales a distintas autoridades indígenas y no se adecúa a lo dispuesto en el artículo 56 transitorio, en relación con los territorios indígenas. La redacción del cargo, no permite afirmar con exactitud cuál es el contenido normativo contra el cual dirige su reproche.

93. Adicionalmente, para la Sala Plena el cargo no es *pertinente*. Como se advierte de los escritos de demanda y de corrección el demandante concentra su argumentación en demostrar que las competencias ambientales no se otorgan a entidades territoriales indígenas sino a autoridades indígenas de cualquier territorio no comprendidas dentro del concepto que considera como tal a la luz del artículo 329 superior. Es decir, que no tienen la calidad de entidad territorial indígena. Al respecto, encuentra esta Sala que los argumentos del actor no se derivan ni de la lectura objetiva de las normas ni del ordenamiento jurídico en general. No es cierto que la Constitución circunscriba la facultad conferida al gobierno a las entidades territoriales indígenas previamente constituidas. La norma superior es clara al señalar que mientras se expida la ley a la que se refiere el artículo 329, se podrán decretar normas con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales. En la Sentencia C-054 de 2023, esta corporación manifestó al respecto:

La Constitución establece que los “territorios indígenas” constituyen también entidades territoriales (art. 286) y, por tanto, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y de la ley (art. 287). El artículo 2.14.7.1.2. del Decreto 1071 de 2015 define los territorios indígenas como “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”.²⁷

94. Además, resulta necesario recordar que el Decreto 1953 de 2004 en el título segundo, reguló las “Competencias Generales de los Territorios Indígenas y de sus Autoridades Propias” sobre las cuales, la Corte señaló en la citada Sentencia C-617 de 2015 que el decreto regulaba materias “a las que alude el artículo 56 transitorio a fin de hacer posible el funcionamiento de los territorios indígenas, ofreciendo un marco normativo que abarca diferentes dimensiones de dichos territorios”. En ese contexto, la interpretación que hace el accionante no se ajusta al entendimiento literal del artículo 56 transitorio de la Constitución ni a lo que por territorio han entendido el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia. En efecto, aunque los territorios indígenas pueden constituirse en entidades territoriales, no todos lo son, sin que ello impida que los mismos

²⁷ El Decreto 1071 de 2015 compiló entre otros el Decreto 2164 de 1995.

puedan beneficiarse de las distintas medidas adoptadas por el gobierno para garantizar su organización y funcionamiento en coordinación con las entidades territoriales.

95. Aun en gracia de discusión, no advierte el accionante en su reclamo que el artículo 4 al establecer el ámbito de aplicación, lo circunscribe expresamente a que las figuras que para el actor no caben en el concepto de territorio como las reservas o áreas poseídas indígenas, “hayan solicitado por las respectivas autoridades la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la formalización y/o seguridad jurídica del territorio indígena de acuerdo con las normas pertinentes”. De modo que no es cierto que en esta oportunidad el gobierno otorgue atribuciones ambientales a autoridades propias de cualquier espacio territorial en el que se encuentren asentadas las comunidades indígenas, pues es menester que se cumpla la condición allí impuesta de haber solicitado la puesta en funcionamiento del territorio.

96. Sumado a lo anterior, el accionante no logra establecer el por qué no existe una relación entre los territorios indígenas y sus autoridades en el marco de las competencias ambientales otorgadas, de modo que no se advierta una conexión con la puesta en funcionamiento de los mismos. En este escenario, cuestiona que las competencias ambientales no se estarían otorgando a los territorios sino a las autoridades indígenas, sin llegar a explicar de qué manera esta situación contraría lo dispuesto en el artículo 56 transitorio. En su alegato se limita a transcribir apartes de los artículos del decreto que estarían confiriendo facultades a autoridades indígenas y no a territorios, lo que sin duda estaría reforzando su afirmación pero sin que ello contribuya a demostrar que estas autoridades no estarían actuando como representantes del respectivo territorio con el fin de materializar tales competencias en beneficio del mismo y en coordinación con las entidades territoriales y que las mismas no estarían cumpliendo el objetivo de poner en funcionamiento a los territorios.

97. Así, las cosas, su argumento no resulta *específico* y *pertinente* al estar basado el análisis sobre razones subjetivas y derivadas de su interpretación personal sobre lo que se entiende por territorio en el marco del artículo transitorio constitucional y no en alegatos objetivos, tendientes a establecer una verdadera confrontación entre el decreto y la norma superior.

98. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración de los artículos 151, 288 y 56 transitorio de la Constitución (cargo segundo expediente D-16345).* Para el actor, los artículos 1º (parcial), 3º [literales (f) y (h)], 5º y 6º del Decreto 1275 de 2024 regulan aspectos que se sitúan por fuera del ámbito normativo de las dos materias a las que se refiere el artículo 56 transitorio de la Constitución Política: expedir normas fiscales y aquellas necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas.

99. A su juicio, la competencia prevista por el artículo 56 transitorio no es exclusiva y excluyente de cualquier posibilidad de ejercicio de función legislativa diferente a la consistente en la conformación de las entidades territoriales indígenas, mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Motivo por el cual la conformación de las entidades indígenas corresponde al legislador orgánico de conformidad con lo señalado en los artículos 151 y 288 de la Constitución y solo, de manera transitoria y restringida, al Gobierno.

100. En este caso, el contenido de las competencias enlistadas en los artículos antes señalados no está encaminadas a poner en funcionamiento los territorios indígenas, sino que desarrollan competencias en materia ambiental, de las comunidades indígenas lo que, a su juicio, es un tema de ley orgánica y no de los aspectos abarcados por el artículo 56 transitorio de la Constitución Política.

101. Al respecto, considera la Sala Plena que el cargo carece de *especificidad* en la medida que, contrario a lo interpretado por el actor, esta corporación ha reconocido que las competencias del gobierno para poner en funcionamiento los territorios indígenas no solo abarcan varias materias sino que se agotará una vez se expida por el Congreso de la República la ley contemplada en el artículo 329.²⁸ Bajo ese contexto, no se desprende de la lectura objetiva y armónica de los artículos de la Constitución que estima vulnerados, que el gobierno en ejercicio de sus facultades extraordinarias, está vetado para dictar las normas necesarias para que los territorios indígenas (conformados como entidades territoriales o no) puedan funcionar en coordinación con las demás entidades territoriales.

102. Como se indicó previamente,²⁹ las competencias otorgadas al Gobierno Nacional en el artículo 56 transitorio de la Constitución son amplias, cualificadas, condicionadas, no están limitadas temporalmente, se pueden concretar a partir de diversos instrumentos normativos y son excepcionales. En virtud de esa amplitud el Gobierno Nacional puede expedir normas que se relacionen tanto con el funcionamiento de los territorios indígenas como con la forma en que estos se coordinarán con otras entidades territoriales, tal como se advierte con el presente decreto demandado.

103. Adicionalmente, los argumentos del actor, a pesar de que enuncia y transcribe los artículos del decreto que considera desconocen las normas constitucionales, más allá de esa relación y sus afirmaciones, no demuestra ni explica cómo el contenido de aquellos no coincide con las materias respecto de las cuales el artículo 56 transitorio de la Constitución otorgó competencia, ni mucho menos se desarrolla un alegato que establezca por qué la materia ambiental no es necesaria para el funcionamiento de los territorios indígenas y por tanto, no hace parte de los temas habilitantes del art. 56 transitorio. Es decir, no se realiza una verdadera confrontación entre las normas superiores y el decreto cuestionado, además de que, como se indicó previamente, su reproche parte de una interpretación subjetiva de los artículos 151, 288 y 56 transitorio de la Constitución. Careciendo además de *pertinencia*. Por tal razón, la Sala se inhibirá en este cargo.

²⁸ Ver entre otras, la Sentencia C-617 de 2015.

²⁹ *Supra* F.J.84

104. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración del artículo 330 superior por los artículos 1° (parcial), 3° [literales (f) y (h)], 5° y 6° del Decreto 1275 de 2024 (cargo tercero expediente D-16345).* El actor considera que el artículo 330 señala expresamente las funciones de los territorios indígenas y no contempla en ella competencias normativas en materia ambiental. En ese contexto, entiende que es una competencia privativa del legislador y no del gobierno.

105. Para la Sala, los argumentos expuestos por el demandante, aunque están asociados al contenido normativo demandado, son comprensibles y permiten entender por qué en su criterio se vulnera la Constitución no son *específicos* ni *pertinentes*. Es claro que lo que el demandante discute, es el hecho de que el artículo 330 no contemple competencias ambientales de modo que el competente para establecerlas sería el legislador ordinario y no el extraordinario. Lo anterior, a su juicio, porque la función de velar por la preservación de los recursos naturales no es un asunto de derecho sino, de hecho. Al respecto, la interpretación del actor no es acorde con la que ha sostenido desde sus inicios esta corporación³⁰.

106. Recientemente, en la Sentencia T-106 de 2025, esta Corte reconoció que “la protección ambiental es también una misión trascendental para los pueblos étnicos, por la conexión entre su identidad y el territorio”³¹. Igualmente, destacó que la jurisprudencia constitucional³² ha reconocido la calidad de las comunidades indígenas como autoridades ambientales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 330 constitucional, norma que les confirió dicha potestad a los pueblos indígenas dentro de sus territorios y “del valor del conocimiento de estos pueblos sobre la diversidad biológica, el ambiente y las prácticas de gestión sostenible de sus recursos. Además, ya desde la Sentencia T-955 de 2003, la Corte sostuvo que las autoridades indígenas tienen funciones relacionadas con el desarrollo sostenible y el uso responsable de sus recursos”³³.

107. En dicho pronunciamiento, la Corte también resaltó que la condición de autoridades ambientales “se desprende directamente de las normas del bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de esta corporación, y se relaciona asimismo con los derechos fundamentales de los pueblos a la autonomía y la propiedad colectiva de sus tierras y territorios”³⁴.

108. Ahora, es preciso recordar que a partir de la Ley 99 de 1993, los territorios y las territorialidades indígenas hacen parte del SINA (artículo 4) y tienen las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental (artículo 67). Por lo que, no es acertado afirmar que estas competencias ambientales se están otorgando con la expedición del decreto demandado

³⁰ Ver entre otras, las Sentencias C-535 de 1996, C-064 de 1998 y T-955 de 2003.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2025.

³² Corte Constitucional. Sentencias T-236 de 2012, T- 530 de 2016, C- 389 de 2016, T-063 de 2019, T-248 de 2024 y T-286 de 2024, entre otras.

³³ Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2025.

³⁴ *Ibidem*.

109. Lo anterior permite concluir a la Sala Plena que el actor no propone una confrontación real y objetiva de los artículos del decreto con el artículo 330 Superior, máxime cuando este establece –con toda claridad– que una de las funciones de los territorios indígenas es la de “[v]elar por la preservación de los recursos naturales”³⁵.

110. De otra parte, el cargo tampoco *pertinente* ya que parte de una interpretación subjetiva del artículo 330 superior, la cual como se indicó líneas arriba, desconoce la jurisprudencia constitucional, el bloque de constitucionalidad y el ordenamiento jurídico interno. Igualmente, sin desconocer que la demanda requiere la comprobación de argumentos constitucionales y no legales, no puede dejarse de resaltar - como lo indica la Universidad de Antioquia en su intervención – que las Leyes 21 de 1991³⁶, 99 de 1993³⁷, el Decreto Reglamentario 1320 de 1998³⁸ y el Decreto 1953 de 2014³⁹, entre otros, reconocen competencias en materia ambiental a los pueblos y comunidades indígenas, demostrando así, se insiste, que las mismas se han ejercido desde hace años y no estarían siendo otorgadas con la expedición del Decreto 1275 de 2024.

111. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración de los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución Política, por cuanto se opone el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales (cargo cuarto expediente D-16345)*. A juicio del accionante, el artículo 5 demandado confiere una competencia absoluta a las autoridades indígenas dentro de sus territorios ya que limita el deber de coordinación únicamente a los lugares situados por fuera del ámbito territorial del decreto. De esta manera, se modifica y restringe el ámbito de competencia territorial de las CAR.

112. Al respecto, la Sala considera que el cargo cumple con los presupuestos exigidos en la medida en que sus argumentos permiten comprender por qué la norma demandada, al delimitar territorialmente el deber de coordinación de las autoridades indígenas a aquellos espacios que superen el ámbito de aplicación del Decreto y concurren competencias ambientales transgrede las disposiciones constitucionales. Se advierte que el actor realiza una confrontación entre la norma demandada y los artículos constitucionales, de forma objetiva y verificable, logrando justificar la naturaleza constitucional de su reproche al punto que logra generar una duda mínima sobre la constitucionalidad del artículo cuestionado.

³⁵ Constitución Política. Artículo 330 numeral 5.

³⁶ “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”

³⁷ “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 dictan otras disposiciones”

³⁸ “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio” (compilado en el Decreto 1066 de 2015).

³⁹ “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

113. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración del artículo 1 de la Constitución (cargo quinto expediente D-16345).* A juicio del actor, el artículo 2 del Decreto 1275 de 2024 vulnera el artículo 1º de la Constitución Política, al introducir una definición alternativa, contraria y contradictoria a la definición existente del principio de prevalencia interés general. Considera que esta disposición permite concluir que el interés particular de las comunidades indígenas tendrá primacía en el ordenamiento jurídico colombiano. Resalta en su demanda el actor que la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas es una pauta de interpretación y no un principio de superioridad o prevalencia sobre el marco jurídico nacional, de modo que las normas de interpretación constitucional en favor de la autonomía indígena no establecen la primacía de las disposiciones indígenas sobre el ordenamiento jurídico nacional y sobre otros derechos e intereses que fundamentan nuestro Estado Social de Derecho.

114. Para esta Sala Plena, los argumentos del accionante son expuestos de forma coherente y comprensible, logrando explicar que el criterio al que acude la norma cuestionada es restrictivo sobre el concepto de interés general. Igualmente, se observa que la interpretación realizada por el actor del contenido normativo acusado se desprende de su lectura literal y sistemática y presenta una oposición del mismo con el artículo 1 de la Constitución, planteando un problema constitucional que suscita una duda mínima sobre su compatibilidad con la Carta Política.

115. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración del artículo 29 de la Constitución (cargo séptimo en los expedientes D-16345 y D-16396).* Los accionantes coinciden en señalar que el artículo 6 del Decreto vulnera el artículo 29 de la Constitución Política al otorgar potestad sancionatoria a las autoridades indígenas respecto de las personas que no están bajo su jurisdicción al no ser parte de su comunidad ya que debe coordinar con la respectiva entidad ambiental la imposición de la sanción, así como de las medidas compensatorias a que haya lugar. Lo anterior en tanto no hay una determinación de las conductas a sancionar ni un procedimiento a seguir ante el juez natural de aquellos que no pertenecen a las comunidades indígenas. Igualmente, se destaca que en el expediente D-16345 el accionante también cuestiona que esta norma no prevé la forma en la que se protegerán estas garantías fundamentales en el marco de las sanciones impuestas por las autoridades indígenas respecto de los miembros de su comunidad. Lo anterior, en su criterio, constituye una violación al derecho de defensa y a tener un juicio justo en los términos dispuestos por el artículo 29 de la Constitución.

116. La Sala considera que los argumentos de los accionantes cumplen con los presupuestos exigidos. Son *claros* y permiten comprender la acusación. Son *ciertos*, en cuanto las potestades sancionatorias se desprenden de la lectura literal de la norma, sin que en ella o en otro aparte del decreto se fije el marco de las mismas. Las razones expuestas son *específicas, pertinentes y suficientes* al plantear un problema constitucional que confronta de forma objetiva y concreta las normas involucradas en la acusación que generan una duda sobre la falta de determinación de elementos que, presuntamente se echan de menos

al imponer una sanción, tanto a miembros de las comunidades indígenas como a aquellos que no pertenecen a ellas.

117. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración de los artículos 151 y 334 de la Constitución (cargo octavo expediente D-16345).* A juicio del actor, el artículo 10 del Decreto 1275 de 2024 prevé una orden directa de gasto al ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que garantice los recursos de funcionamiento de las competencias ambientales de las autoridades indígenas, en un plazo no mayor de seis meses. Además, considera que los términos de la orden son imperativos y el enunciado permite su desarrollo directo. En este contexto, se desconoce lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ya que no se efectuó el análisis del impacto fiscal. En consecuencia, en criterio del actor, al desconocer el citado artículo se vulnera, por un lado, el artículo 151 de la Constitución, argumentando que la jurisprudencia de esta corporación “ha reconocido que su vulneración implica una vulneración del artículo 151 de la Constitución⁴⁰” y por el otro, los mandatos del artículo 334 de la Constitución, que impone que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

118. Al respecto, advierte esta Sala Plena que el cargo propuesto no cumple con el requisito de *certeza* por las siguientes razones: En primer lugar, una lectura detenida del artículo 10 cuestionado no permite concluir que la orden allí asignada al Ministerio de Ambiente sea una orden directa de gasto. Si bien se establece un plazo perentorio, la disposición ordena una labor de coordinación con las demás entidades nacionales pertinentes y con la MPC para definir los mecanismos que garantizarán los recursos que permitan el funcionamiento de las competencias ambientales otorgadas en el decreto y una vez definidos, realizar las acciones necesarias para tal fin. En ese escenario, los términos empleados respecto de la inclusión del gasto en el mencionado artículo 10, aunque puedan leerse en un tono imperativo, no permiten un desarrollo concreto y directo de la orden contemplada y cuestionada por el actor, es decir, no hay una obligación exigible en términos presupuestales.

119. En segundo lugar y sin perjuicio de lo anterior, la norma demandada es un decreto que se emite en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 56 transitorio de la Constitución. En ese orden, no debía seguirse el trámite previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, máxime cuando ese trámite es exigible siempre que se esté ante proyectos de ley, de ordenanza o de acuerdo y no incluye expresamente estos decretos. En tal virtud de ello, el cargo tampoco es apto por falta de *especificidad*, pues el demandante no logró demostrar una oposición entre el artículo demandado y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

120. En consecuencia, no se advierten argumentos que expliquen, por qué a pesar de ser un decreto expedido en virtud del artículo 56 transitorio de la Constitución, debe cumplir con el mandato señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En razón de lo anterior, el cargo tampoco es *pertinente* y

⁴⁰ “Cfr. Sentencias C-085 de 2022, C-075 de 2022 y C-373 de 2009”.

suficiente, en tanto la sustentación de mismo parte de argumentos subjetivos del actor, de la interpretación personal de las normas superiores invocadas y, por lo tanto, no generan una duda mínima sobre la inconstitucionalidad.

121. De otra parte y teniendo en cuenta lo anterior, los reproches relacionados con el desconocimiento del artículo 151 de la Constitución carecen de *especificidad*, en tanto no logró demostrar cuál es la oposición entre el artículo demandado y el 151 superior. Respecto de la vulneración del criterio de la sostenibilidad fiscal, la Corte podría recordar que el artículo demandado simplemente faculta a algunas entidades del Estado, para que de manera coordinada y en el plazo de seis meses, definan cómo se financiarán las medidas incluidas en el decreto y será en cumplimiento de esas facultades, que las entidades del Estado deberán tener en consideración el criterio fiscal, orientador de la sostenibilidad, así como el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En ese orden, si la norma demandada únicamente está habilitando a otras entidades del Estado para que revisen estos mecanismos de financiación, no se presentan argumentos que expliquen por qué el artículo 10 censurado estaría vulnerando el artículo 334 de la Constitución. En consecuencia, el cargo también carece de *especificidad*.

122. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT (cargo primero expediente D-16396)*. El accionante considera que el Decreto 1275 de 2024 fue expedido sin consultar a los pueblos afectados. Por un lado, indica que no se consultó a las comunidades indígenas, teniendo en cuenta que no solo confiere beneficios, sino que también les impone cargas y responsabilidades. Por otro, estima que no se consultó previamente a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, a las que no se les confieren competencias pero que se ven afectadas al estar en territorios colectivos que colindan o se superponen con áreas tituladas, reclamadas o poseídas por comunidades indígenas.

123. Este cargo para la Sala no cumple con los presupuestos exigidos para un análisis de fondo. En primer lugar, respecto de la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, a pesar de que los argumentos expuestos son *claros*, al seguir un hilo conductor que permite comprenderlos; no son *ciertos* ya que el supuesto de hecho que estructura la acusación no se deriva del contenido normativo del decreto ni de una disposición verificable del ordenamiento jurídico, sino de una interpretación parcial de un documento administrativo: la respuesta de la Subdirección Técnica de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Mininterior, invocada por el actor. En este documento se señala que en el sistema “Control Doc” no se hallaba registrada una solicitud formal de consulta sobre el Decreto 1275, pero no se niega la existencia de un proceso de concertación o de participación sustantiva.

124. Al respecto, algunos intervinientes como la Universidad de Antioquia precisan que el actor confunde la inexistencia de un registro con la ausencia de un proceso de diálogo, sin tener en cuenta que el decreto tuvo origen en un proceso prolongado de concertación (en un periodo comprendido entre los años 2017 y 2024) con la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y

Organizaciones Indígenas (MPC), instancia formalmente reconocida por el Decreto 1397 de 1996 y por la jurisprudencia constitucional como un mecanismo válido de cumplimiento del deber de consulta. En consecuencia, el cargo no solo parte de una valoración empírica sin respaldo, sino que desatiende el alcance constitucional del derecho a la consulta previa, reduciéndolo a una certificación administrativa.

125. En este contexto, el actor tampoco demostró una oposición concreta entre la norma demandada y la norma presuntamente vulnerada incumpliendo el requisito de *especificidad*. Para la Sala, el demandante ignoró los demás antecedentes relevantes del decreto como la iniciativa de los pueblos indígenas y el nuevo acuerdo impulsado en 2022 por el Ministerio de Ambiente. También incumplió el presupuesto de *suficiencia* toda vez que el reproche carece de un desarrollo argumentativo que permita adelantar un juicio de constitucionalidad al no explicar cómo hay una vulneración de los artículos 7, 330 y 93 de la Constitución, ni por qué el uso de la MPC como instancia de concertación sería inconstitucional. Es importante resaltar que el actor no explicó por qué todas las medidas adoptadas serían insuficientes o contrarias al estándar de consulta previa libre e informada.

126. En segundo lugar, respecto de la falta de consulta previa a las comunidades NARP el cargo carece de *certeza*, al estar basado en hipótesis abstractas de posibles conflictos territoriales en áreas indígenas no tituladas, conflictos cuya ocurrencia no se demuestra en casos concretos en la demanda, y que, en consecuencia, tienen un carácter de mera potencialidad. Este alegato del demandante no se deriva con claridad ni de la lectura del texto de la norma acusada, ni de su interpretación a la luz del ordenamiento jurídico vigente en general, lo que no permite a la Corte tener certeza sobre el problema constitucional abordado.

127. Para la Sala Plena el cargo tampoco es *claro*. De un lado, porque no es posible verificar cuál o cuáles son las disposiciones que debieron ser consultadas a las comunidades NARP. Esto, porque el actor pareció cuestionar las disposiciones que reconocieron algunas competencias ambientales a autoridades indígenas. Sin embargo, aseguró que este “vicio [...] afecta la totalidad del decreto demandado”. De otro lado, por cuanto el demandante se refirió de forma indistinta a las comunidades NARP, así como a las comunidades negras o afrodescendientes. Esto impide constatar si, en su criterio, el deber de consulta debió haberse surtido con todas esas comunidades, o solo con estas últimas.

128. También advierte esta Sala que el actor no demostró la oposición concreta entre la norma demandada y la norma presuntamente vulnerada incumpliendo el requisito de *especificidad*. Lo anterior al no identificar con precisión qué consistiría la afectación directa que exige el deber de consulta. El Decreto 1275 otorga competencias ambientales a las autoridades indígenas en el marco de su autonomía y conforme al artículo 56 transitorio de la Constitución, sin imponer limitaciones o cargas sobre comunidades distintas. La jurisprudencia, en especial las Sentencias C-030 de 2008 y C-389 de 2016, ha precisado que el

deber de consulta se activa cuando la medida produce un impacto directo, específico y diferenciado sobre los pueblos étnicos. El actor no desarrolla este aspecto ni demuestra que el decreto tenga efectos adversos sobre las comunidades indígenas o afrodescendientes.

129. Respecto de la falta de *pertinencia*, destaca la Corte que el actor no propone un problema de validez del marco normativo demandado sino de aplicación de sus disposiciones en casos concretos. Así, solo en los casos eventuales en los que una autoridad indígena destinataria de las medidas cuestionadas ejerza tales medidas y siempre que en ese territorio concurren alguna o algunas de las comunidades NARP, podría presentarse el problema de constitucionalidad que propone el actor.

130. Finalmente, no se cumple la exigencia de *suficiencia*, en tanto los argumentos del accionante no parecen generar una duda de constitucionalidad de la norma cuestionada, por las razones expuestas.

131. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración de los artículos 123 y 210 de la Constitución (cargo cuarto expediente D-16396)*. El demandante plantea que el Decreto 1275 desconoce los artículos 123 y 210 de la Constitución al permitir el vaciamiento permanente de las funciones a cargo de las autoridades ambientales al trasladárselas integralmente a los particulares, ya que se trata de formas organizativas que no se reconocen como entidades públicas en la Constitución ni en las leyes. También reconoce que otorgar funciones públicas a particulares no es inconstitucional, pero estas deben estar delimitadas con el fin de evitar el vaciamiento de la función de la autoridad administrativa, lo que no ocurriría en este caso y por tanto es necesario que las funciones administrativas ambientales se encuentren suficientemente bien delimitadas con el fin de impedir el vaciamiento de las competencias de la autoridad ambiental. En ese contexto, el actor desarrolla una argumentación encaminada a demostrar por qué los artículos 5, 6 y 7 no señalan cuáles son las competencias que se atribuyen a estas autoridades indígenas, permitiendo entender que a estas se les han atribuido todas las funciones que la ley y los reglamentos arrojan a las distintas autoridades del Sistema Nacional Ambiental, incluyendo al Ministerio de Ambiente, la ANLA, las corporaciones autónomas y las entidades territoriales.

132. Este cargo no cumple con los presupuestos exigidos para ser analizado de fondo. Si bien son *claros* los argumentos expuestos y permiten entender la acusación planteada. No resultan *ciertos* por cuanto la interpretación del contenido normativo acusado no se desprende de las normas cuestionadas ni mucho menos con el entendimiento que la Carta Política y la jurisprudencia ha tenido de las autoridades indígenas.

133. En primer lugar, el accionante fundamenta su argumentación en un entendimiento que hace del Decreto 1275 de 2024 en el sentido de incluir otras formas organizativas que, en su criterio, no pueden entenderse como territorios ya que es posible que se presente una solicitud sin la debida fundamentación para conformarse en una entidad pública o no se cumplan eventualmente los

requisitos para constituirse como tales de conformidad con el Decreto 1953 de 2014. Al respecto, es necesario resaltar que el artículo 4 del decreto objeto de estudio dispone expresamente:

Artículo 4. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones establecidas en el presente Decreto aplican en los Territorios Indígenas de los que trata los artículos 286 y 330 de la Constitución Política y complementan el Decreto Ley 1953 de 2014; los territorios indígenas puestos en funcionamiento en virtud del Decreto Ley 632 de 2018 *o de aquellos que se pongan en funcionamiento con normas de igual alcance constitucional; los resguardos indígenas y las reservas indígenas. Así mismo, a los territorios ancestrales, las territorialidades y las áreas poseídas por las comunidades que tengan un gobierno propio y hayan solicitado por las respectivas autoridades la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la formalización y/o seguridad jurídica del territorio indígena de acuerdo con las normas pertinentes* y serán ejercidas por las autoridades propias de cada pueblo indígena, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, respecto de los miembros de cada pueblo y en sus propias territorialidades.

Parágrafo. Frente a los territorios indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, el ámbito de aplicación del presente Decreto será de conformidad con el artículo 6 del Decreto 1500 del 2018.

134. De conformidad con lo citado, no es cierto que las competencias en materia ambiental sean otorgadas a cualquier forma de organización indígena pues el artículo es claro al exigir el requisito de haber solicitado la puesta en funcionamiento de su territorio de conformidad con las normas pertinentes. Ahora, acudir al correspondiente análisis de procedencia de la solicitud y a su resultado genera que el accionante acuda a hipótesis que no son del resorte del análisis constitucional y se enmarcan en el ejercicio práctico de la aplicación de la norma, aspecto que, además, no altera la claridad del texto analizado. De modo que justificar el argumento en un eventual incumplimiento de los requisitos por parte de una organización indígena de las contempladas en el decreto para funcionar como territorio carece de relevancia constitucional y sitúa tal fundamentación en el campo de la subjetividad.

135. En segundo lugar, y partiendo de una interpretación errónea del artículo 4 del Decreto 1275 de 2024, el accionante considera que al extenderse el ámbito de aplicación a organizaciones indígenas que no han cumplido con los requisitos para constituirse como territorio, sus autoridades no serían “públicas” sino particulares a los cuales no se les podría otorgar estas facultades ambientales. Además, señala que incluso, a las autoridades de los territorios debidamente constituidos y en funcionamiento, tampoco se les podría tener como autoridades públicas sino particulares ya que el Decreto 1953 de 2014 no les reconoce tal calidad. Este aspecto, para la Sala Plena tampoco es cierto. Aunque este último decreto no les reconoce la calidad de servidores públicos a las autoridades indígenas, sí les reconoce como autoridad ambiental como se desprende del

numeral 3 del artículo 13, al otorgarles competencia para: “[d]efinir, 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”. (Negrilla fuera de texto original).

136. Además, si bien la jurisprudencia no ha reconocido expresamente que las autoridades indígenas son autoridades públicas, sí ha reconocido el claro deber de participación que la Constitución les otorga en materia ambiental. Ello, en virtud del pluralismo reconocido en la Carta Política y del ejercicio del derecho al autogobierno que les permite adoptar en sus territorios las medidas necesarias para la preservación del medio ambiente y de la supervivencia de sus pueblos. En la Sentencia T-236 de 2012 esta corporación señaló que “las normas constitucionales y legales también otorgan competencia de vigilancia y control ambiental a los pueblos indígenas. Además de que se crea la obligación en dichas normas de crear mecanismos de coordinación para hacer posible en la práctica el pluralismo jurídico que se deriva de la Constitución. Mecanismos que obviamente deben ser concertados entre autoridades -precisamente- como las CAR y autoridades indígenas, al menos en lo que se refiere al tema ambiental y de manejo de recursos naturales”.

137. De igual manera, la Corte en la Sentencia T-530 de 2016, señaló que “el ejercicio de las competencias ambientales a nivel nacional, regional y local debe estar fundada en el principio de coordinación entre las distintas instituciones involucradas. En ese contexto, es necesario señalar que las instituciones municipales y las autoridades ambientales (como, por ejemplo, las CAR) tienen el deber de trabajar de manera coordinada con autoridades indígenas y viceversa. Por ende, es importante la creación de espacios de coordinación de naturaleza intercultural a nivel local y nacional que permitan llegar a soluciones por vía del diálogo, de forma que la solución de conflictos de competencia por la vía judicial sea sólo el último recurso”.

138. En tercer lugar, no es *cierto* que al incluirlas dentro del SINA, se presente un vaciamiento de las competencias de las autoridades ambientales. En efecto puede entenderse que desde la Ley 99 de 1993, las comunidades indígenas han participado en el SINA a través de un representante que participa no solo en los órganos de dirección y administración de las CAR como es el Consejo Directivo⁴¹ sino también en el Consejo Nacional Ambiental⁴². Así, con el Decreto 1275 de 2024 se desarrolla el reconocimiento que se ha hecho tanto jurídicamente como jurisprudencialmente de las competencias ambientales de los territorios indígenas y, por tanto a sus autoridades, resaltando que las mismas se ejercerán bajo los principios de coordinación concurrencia, complementariedad y subsidiariedad dentro de sus territorios. La literalidad del decreto no permite entender, como lo hace el actor, que estas competencias son absolutas y despojan de toda competencia a las autoridades ambientales nacionales.

⁴¹ Ley 99 de 1993. Artículo 26.

⁴² Ley 99 de 1993. Artículo 13.

139. Ahora bien, la falta de *certeza* del cargo, repercute en el incumplimiento de los requisitos de *especificidad* y de *pertinencia*. Esto, por cuanto no se advierten argumentos que confronten objetivamente las normas constitucionales alegadas como vulneradas. No explica el actor, por qué, a pesar del reconocimiento que la misma Constitución y la jurisprudencia han hecho en materia ambiental a los pueblos indígenas, no es posible que ejerzan estas competencias en sus territorios de manera coordinada con las autoridades ambientales que componen el SINA o por qué, a pesar de la claridad de las normas habilitantes en materia ambiental, se verifique que incluso, dentro de sus territorios, tal competencia pueda ejercerse de manera absoluta y excluyente. Por lo tanto, sus argumentos no solo parten de una interpretación y de una lectura subjetiva del Decreto 1275 de 2024 sino que, además, plantean escenarios hipotéticos en los que asume un despojo de competencias ambientales a las CAR y a las demás autoridades ambientales en temas puntuales como, por ejemplo, el otorgamiento de licencias ambientales, el cual no está referenciado en el citado decreto. En este cargo, a pesar de señalar las normas que considera contrarias a la Constitución, las razones expuestas se encaminan a afirmar que el decreto trasfiere o sustituye funciones ambientales, pero no demuestra cómo puede presentarse tal vaciamiento cuando las normas textualmente promueven una coordinación entre las autoridades indígenas y las ambientales estatales.

140. *Análisis de aptitud del cargo relacionado con la vulneración del artículo 229 de la Constitución (cargo cuarto expediente D-16396)*. En criterio del actor, las atribuciones ambientales a las autoridades indígenas comportan la expedición de actos generales y actos particulares, sin especificar la calidad de los mismos, si son susceptibles de control jurisdiccional o si estos actos se sujetan a la Constitución y la ley. Así, al considerar que estas competencias ambientales afectan a todas las personas – indígenas o no – que pretendan realizar actividades en amplias extensiones del territorio nacional, estas se verían desprovistas del derecho de acceso a la administración de justicia, al no contar con un procedimiento para controvertir los eventuales actos administrativos que expedirán estas autoridades indígenas.

141. La Sala Plena considera que el cargo cumple con los presupuestos exigidos en la medida en que los argumentos expuestos son *claros*, al seguir un hilo conductor que permite comprenderlos; son ciertos al recaer sobre una proposición jurídica real y existente cuyo contenido es verificable; los argumentos son *específicos*, porque definen la manera en que los artículos 5 y 6 del decreto desconocerían el artículo 229 superior; son *pertinentes*, al plantear un reproche de naturaleza constitucional. La lectura de dichos artículos permite advertir *prima facie* que no se contemplan mecanismos que permitan controvertir las decisiones adoptadas en virtud de las competencias otorgadas a las autoridades indígenas; y *suficientes*, porque logra despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

142. De conformidad con lo expuesto, la Sala Plena se declarará inhibida respecto de los cargos presentados y relacionados previamente como: (i) cargos

primero del expediente D-16345 y tercero del expediente D-16396; (ii) primero del expediente D-16396; (iii) segundo del expediente D-16345; (iv) tercero del expediente D-16345; (v) cuarto del expediente D-16396; (vi) octavo del expediente D-16345.

143. En consecuencia, se pronunciará respecto de los cargos que superaron el análisis de aptitud y que, para una mayor claridad, se relacionarán en el siguiente cuadro, para facilitar la identificación en el caso concreto:

Cargo
Primero: vulneración del artículo 1 de la Constitución al modificar la definición del interés general.
Segundo: vulneración del artículo 29 de la Constitución al desconocer el debido proceso de terceros que no hacen parte de las comunidades indígenas.
Tercero: vulneración de los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución Política, por desconocimiento del régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales.
Cuarto: Vulneración del artículo 229 de la Constitución por desconocer el derecho de acceso a la justicia de personas que pertenecen a las comunidades indígenas y de aquellas ajenas a estas.

D. Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de la decisión

144. *Problemas jurídicos.* De los antecedentes y de los cargos señalados que cumplieron con el análisis de aptitud, la Sala Plena procederá a resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿El artículo 2 del Decreto 1275 de 2024 vulnera el artículo 1 de la Constitución al definir el interés general de una forma que favorece el interés de las comunidades indígenas para efectos de aplicación del decreto?

¿El artículo 5 del Decreto 1275 de 2024 vulnera los artículos 150-7, 325 y 331 de la Constitución Política, al desconocer el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales al otorgarles competencias ambientales a las autoridades indígenas con fines regulatorios por fuera de su territorio?

¿El artículo 6 del Decreto 1275 de 2024 vulnera el artículo 29 de la Constitución al otorgar potestades sancionatorias a las autoridades indígenas para que impongan sanciones a personas que no hacen parte de sus comunidades?

¿Los artículos 5 y 6 del Decreto 1275 de 2024 desconocen el derecho a la administración de justicia de personas que no pertenezcan a las comunidades indígenas y se vean afectadas con las decisiones que en

materia ambiental se adopten en ejercicio de las facultades conferidas por el decreto?

145. *Metodología de la decisión.* Para resolver los distintos problemas jurídicos expuestos, como parte dogmática, la Sala Plena procederá a reiterar la jurisprudencia relacionada con (i) del reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de las comunidades indígenas y su derecho a la autonomía y libre determinación y las prerrogativas que de ellos se derivan, a saber: a) territorios indígenas y autonomía territorial; b) la autonomía de los territorios y competencias ambientales de las autoridades indígenas; c) autogobierno y la jurisdicción especial indígena. (ii) El concepto de interés general en un Estado pluralista. (iii) Las Corporaciones Autónomas Regionales en el ordenamiento constitucional, su naturaleza jurídica, funciones y autonomía. (iv) Derecho administrativo sancionatorio en materia ambiental. Con base en lo anterior, procederá a resolver los distintos problemas jurídicos.

1. Breve caracterización del reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de las comunidades indígenas y su derecho a la autonomía y libre determinación. Reiteración de jurisprudencia

146. Nuestro Estado Social de Derecho, como lo determina el artículo 1 de la Constitución, se caracteriza por el pluralismo y la participación, lo que implica un deber estatal de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. En ese escenario, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas tiene fundamento en los artículos 1, 7, 70, 171, 176, 246, 286, 329 y 330, entre otros, de la Carta, en el Convenio 169 de la OIT “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”⁴³ y otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptada en el 2007⁴⁴.

147. Este derecho, de conformidad con la jurisprudencia constitucional comprende el derecho de las comunidades étnicas a “determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”.⁴⁵ Por su parte, el artículo 4 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone que “los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”. El artículo 5 agrega que los pueblos indígenas tienen

⁴³ Aprobado mediante la Ley 21 de 1991.

⁴⁴ Se precisa que, si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas constituye un instrumento relevante en el ámbito internacional y orienta la interpretación de los derechos de las comunidades étnicas, no hace parte del bloque de constitucionalidad ni constituye parámetro de control de constitucionalidad, dado que no es un tratado internacional ratificado por Colombia. Su referencia se realiza para ilustrar el alcance del derecho a la libre determinación

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-514 de 2009.

derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, y a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. Así, la consagración de este derecho, junto con el de otros derechos de las comunidades étnicas, como se manifestó en la Sentencia C-030 de 2008, parte del reconocimiento del valor intrínseco de las mismas como grupos diferenciados culturalmente.

148. Esta corporación, en la Sentencia T-973 de 2009, precisó los tres ámbitos de protección que comprende este derecho, a saber: (i) un ámbito externo que reconoce el derecho a participar en las decisiones que los afectan, en el que la consulta previa juega un rol importante y necesario para asegurar que se tengan en cuenta las necesidades de estos pueblos; (ii) otro ámbito externo que permite la participación política, teniendo representación en el Congreso y, (iii) un ámbito interno que reconoce las formas de autogobierno y autodeterminación de las reglas jurídicas al interior de los pueblos indígenas. En este último, se destaca el derecho de estas comunidades a decidir su forma de gobierno, a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su territorio, entre otros, de conformidad con la Constitución y la ley.

149. Por lo expuesto, el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar a las comunidades indígenas el control de sus instituciones, formas de vida y desarrollo económico, con el fin de desarrollar su derecho a la autodeterminación, es decir, de darse su propia organización social, económica y política y decidir sobre asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos⁴⁶.

Territorios indígenas y autonomía territorial

150. El territorio, en palabras de esta Corte, “es elemento esencial para su existencia, dado que les permiten desarrollarse plenamente como cultura y expresar su identidad de manera diferenciada. Así, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, ha destacado que, para estos grupos étnicos, la percepción de la tierra no se limita a la porción ubicada dentro de los linderos que los entes estatales les han reconocido como propia, sino que se extiende a todo el espacio que utilizan, que puede incluir cuerpos de agua, montañas y bosques, entre otros componentes de gran relevancia para su subsistencia económica y su bienestar espiritual y cultural. De igual manera, ha reconocido que, en aras de la protección de sus territorios, los pueblos indígenas tienen derecho a gobernarlos de conformidad con sus usos y costumbres”⁴⁷.

151. Este Convenio 169 también establece el deber del Estado de “desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para asegurar a los miembros de las comunidades indígenas los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, sus tradiciones y sus instituciones”⁴⁸.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 2019.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2022.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2019.

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

153. Por su parte, el artículo 329 de la Constitución dispone que “[l]a conformación de las entidades territoriales indígenas [ETI] se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”⁴⁹.

154. Ahora, reconociendo la importancia de los territorios en los que se asientan las comunidades indígenas, la Corte⁵⁰ ha resaltado que dentro del derecho a la libre determinación de los pueblos se encuentra la autonomía territorial, que encuentra fundamento no solo en los artículos 7 y 330 de la Constitución, sino en el Convenio 169 de la OIT, el PIDESC, el PIDCP y en la Declaración de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, que prevé en su artículo 3 que las comunidades pueden determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural.

155. También se ha señalado que la autonomía es un elemento fundamental para la conservación cultural de las comunidades, ya que a través de ella pueden señalar sus autoridades e instituciones, a fin de determinar sus procesos y preservar sus usos y costumbres, de conformidad con su propia cosmovisión, de tal manera que se salvaguarde su supervivencia⁵¹.

156. Por lo tanto, su reconocimiento y respeto por parte de las autoridades estatales resulta necesario para preservar las tradiciones, los valores y la identidad de dichas comunidades como sujetos de especial protección constitucional dentro de un estado pluralista. Este respeto implica que el Estado no puede imponerles una forma de organización ajena a sus costumbres ya que se desconocería su estructura política y social⁵². No obstante, no sobra decir que este derecho a la autonomía no es absoluto y puede estar sujeto a límites, siempre que estos se funden en un principio de valor superior al de la diversidad étnica y cultural, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta corporación⁵³. Por ejemplo, las decisiones internas de las comunidades étnicas sobre

⁴⁹ En ejercicio del artículo 56 transitorio de la Constitución y ante la ausencia de la ley que crea las entidades territoriales indígenas (ETI), el Decreto 1953 de 2014 creó un régimen especial de administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas y determinó las funciones de los territorios indígenas y sus mecanismos de financiación, control y vigilancia, que se orientan a la garantía de los derechos de estos pueblos y a la protección de su diversidad étnica y cultural.

⁵⁰ Ver entre otras la Sentencia C-047 de 2022.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2019.

⁵² Ibidem.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencias T-254 de 1994, C-139 de 1996, SU-510 de 1998, T-778 de 2005, SU-111 de 2020 entre otras.

aprovechamiento de recursos naturales tienen como límite la salvaguarda del medio ambiente y el desarrollo sostenible⁵⁴. Al respecto no puede desconocerse que Colombia es una República unitaria, en tal virtud, el Estado debe atender unos fines impuestos por la misma Constitución, “lo que le impone la tarea de adoptar medidas tendientes a la conservación de la vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y a la defensa de la independencia nacional, al mantenimiento de la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”⁵⁵.

Autonomía y competencias ambientales de los territorios indígenas

157. La jurisprudencia ha señalado que el deber de protección de los recursos culturales y naturales y de velar por la conservación de un ambiente sano señalado en el artículo 95.8 superior, adquiere una naturaleza compleja cuando se trata de su protección por parte de comunidades indígenas, dada la relación inescindible que hay entre estas comunidades y el medio ambiente que habitan, la cual se refleja en sus actividades tradicionales y en la construcción de su propia identidad.

158. En este escenario, el conocimiento en la materia de las distintas comunidades indígenas resulta valioso para la protección de la biodiversidad y la restauración del medio ambiente. En efecto, el Convenio 169 de la OIT señala la necesidad de recordar “la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y la cooperación y comprensión internacionales”; y, en su artículo 15 determina que “los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de recursos”.

159. El artículo 330 de la Constitución dispone expresamente, dentro de las funciones que ejercerán los territorios indígenas la de velar por la preservación de los recursos naturales y que “la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

160. También deber resaltarse que la Ley 99 de 1993, en su artículo 63 consagra que “el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo”. Seguidamente, el artículo 67 dispone que los territorios indígenas tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental, dentro de las que se encuentran especialmente las de: promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-111 de 2020.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-405 de 1993.

medio ambiente y los recursos naturales renovables; colaborar con las corporaciones autónomas regionales tanto en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, como en la coordinación y dirección de las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades degradantes de las aguas, el aire o el suelo⁵⁶.

161. Lo anterior, como lo ha señalado la Corte, permite establecer la relación estrecha que los pueblos indígenas mantienen con el medio ambiente, “toda vez que el aprovechamiento de los recursos naturales para la alimentación, construcción de vivienda, fabricación de productos artesanales para su comercialización o el desarrollo de su propia cosmovisión, es menos artificioso y por lo mismo más directa”⁵⁷.

162. Bajo este contexto, esta corporación⁵⁸ ha reconocido la calidad de las comunidades indígenas como autoridades ambientales, la cual se deriva del citado artículo 330 constitucional, “que les confirió dicha potestad a los pueblos indígenas dentro de sus territorios; y del valor del conocimiento de estos pueblos sobre la diversidad biológica, el ambiente y las prácticas de gestión sostenible de sus recursos. Además, ya desde la Sentencia T-955 de 2003, la Corte sostuvo que las autoridades indígenas tienen funciones relacionadas con el desarrollo sostenible y el uso responsable de sus recursos”⁵⁹.

163. La jurisprudencia⁶⁰ también ha resaltado que estas competencias ambientales no pueden desconocerse por las demás autoridades públicas y resulta necesario asegurar espacios de concertación para que los problemas ambientales en sus territorios sean percibidos desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

164. Además, en el marco de un Estado multicultural y defensor del pluralismo jurídico, se ha reconocido que la relación entre la comunidad indígena y los recursos naturales trasciende al plano del Derecho y tiene implicaciones jurídicas en materia medioambiental, incluyendo su faceta sancionatoria. Destacando lo siguiente:

“(…) en primer lugar, las autoridades indígenas son autoridades ambientales, y dentro de sus resguardo conservan la competencia para velar por el manejo de la propiedad colectiva y el territorio de acuerdo con su cosmovisión⁶¹. En segundo lugar, la jurisdicción especial indígena

⁵⁶ Ver artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

⁵⁷ Corte constitucional. Sentencia T-286 de 2024.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencias T- 530 de 2016, C- 389 de 2016, T-063 de 2019, T-248 de 2024 y T-106 de 2025.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2025

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016.

⁶¹ “En este sentido, el Decreto 1953 de 2014 “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos

es la autoridad competente para decidir sobre las sanciones ambientales, pues lo cierto es que la competencia de la JEI no se agota en la sanción de pequeñas faltas. En tercer lugar, la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentren en territorios ancestrales indígenas –aun cuando estos no estén constituidos como resguardos, que como se explicará a continuación, obedece a una definición amplia del territorio–, debe incluir las costumbres propias de las comunidades indígenas, de modo que se armonice la sostenibilidad ambiental con la autonomía de las comunidades”.

165. Así las cosas, la condición de autoridades ambientales se desprende directamente de las normas del bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de esta corporación, y se relaciona asimismo con los derechos fundamentales de los pueblos a la autonomía y la propiedad colectiva de sus tierras y territorios. Negar estas competencias significaría vaciar de contenido la autonomía indígena y desconocer la estrecha relación entre territorio, cultura y medio ambiente.

Autogobierno y jurisdicción especial indígena

166. El artículo 246 de la Constitución Política consagra el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades indígenas dentro de su territorio. Este reconocimiento hace parte de la autonomía de los pueblos indígenas y del derecho al autogobierno. El ejercicio de esta función jurisdiccional, de conformidad con la Sentencia C-139 de 1996, comprende (i) la facultad de las comunidades de establecer autoridades judiciales propias; (ii) la potestad de establecer y/o conservar normas y procedimientos propios; (iii) la sujeción de los elementos anteriores a la Constitución y la ley; (iv) la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación interjurisdiccional (definición de competencias), sin que, en todo caso, el ejercicio de la jurisdicción indígena esté condicionado a la expedición de la ley mencionada.

167. En dicha providencia, también se resaltó que los dos primeros elementos conforman el núcleo de autonomía otorgado a las comunidades indígenas -que se extiende no sólo al ámbito jurisdiccional sino también al legislativo, en cuanto incluye la posibilidad de creación de ‘normas y procedimientos’-, mientras que los otros dos constituyen los mecanismos de integración de los ordenamientos jurídicos indígenas dentro del contexto del ordenamiento nacional.

168. Esta autonomía no es absoluta y el ejercicio de la función jurisdiccional de las autoridades indígenas encuentra límites en la Constitución y la ley. Sin embargo, la Corte ha precisado reiteradamente, que la autonomía no puede ser restringida a partir de cualquier disposición legal o constitucional, pues ello

indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”, en su artículo 2, inciso 2º señala que “se reconoce a los territorios indígenas su condición de organización político administrativa de carácter especial, que les permite el ejercicio de las competencias y funciones públicas establecidas en el presente decreto, a través de sus autoridades propias (...)”.

dejaría los principios de diversidad y pluralismo jurídico en un plano simbólico⁶². Así, se ha sostenido que “los límites a la autonomía se refieren a lo verdaderamente intolerable desde el punto de vista de los derechos humanos, a partir de un consenso intercultural lo más amplio posible⁶³: el derecho a la vida, la prohibición de tortura, la prohibición de esclavitud y el principio de legalidad, especialmente en materia penal”⁶⁴.

169. Ahora, la Corte⁶⁵ ha establecido unos criterios para la activación de la jurisdicción indígena, que definen su competencia y que deben ser evaluados cuidadosamente por el juez, para determinar si las autoridades indígenas deben o no adelantar un proceso que afecta a su comunidad indígena o a sus miembros. Ello, con el fin de proteger la eficacia del debido proceso del investigado y los derechos de las víctimas. De esta forma, para que se active esta jurisdicción se requiere acreditar los siguientes elementos: (i) personal, (ii) territorial, (iii) objetivo e (iv) institucional⁶⁶.

170. De esta manera, se garantiza que la decisión que llegue adoptarse en un caso particular, esté apoyada en un análisis conjunto, ponderado y razonable de los distintos elementos que activan la JEI⁶⁷, con el fin de que se tenga en cuenta el debido proceso del investigado, los derechos de las víctimas, el pluralismo jurídico, la diversidad étnica y la maximización de la autonomía indígena.

2. El interés general en un Estado social de derecho pluralista. Reiteración de jurisprudencia

171. La Corte Constitucional ha señalado que el concepto de interés general es indeterminado y su contenido debe hacerse explícito en cada caso concreto⁶⁸. Por lo tanto, no puede invocarse por el Estado para “justificar una conducta irracional, la protección injustificada de un interés oculto o la vulneración de los derechos de las personas”⁶⁹.

172. Igualmente, esta corporación aclaró en la Sentencia C-053 de 2001 que la máxima según la cual este interés prevalece sobre el particular no es absoluta, ni susceptible de aplicación inmediata. Su invocación debe estar dirigida obtener un objetivo constitucional condicionado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de que pueda ser conciliado o armonizado con los intereses particulares, principalmente, con los derechos fundamentales y con el valor social que tiene la diversidad cultural.

⁶² Corte Constitucional. Sentencia T-601 de 2011.

⁶³ “La Corte justifica ese consenso así: PIDCP, artículos 1º, y 2º; CEDH, artículos 1º, 2º; CADH, artículo 27; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, artículo 2º, parágrafo 2; Convenios de Ginebra, artículo 3º común a los 4. Cfr. Sentencia T-349 de 1996”.

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-601 de 2011.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-463 de 2014 y T-617 de 2010.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-372 de 2022. En esta providencia se puede revisar la definición y alcance de estos elementos.

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-463 de 2014.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 2001.

⁶⁹ *Ibidem*.

173. Así, para evitar abusos o arbitrariedades es indispensable que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución⁷⁰. En la Sentencia T-428 de 1992 se afirmó al respecto:

“Ante todo es necesario aclarar que el concepto de interés general, como todas las normas constitucionales que consagran valores generales y abstractos, no siempre puede ser aplicado de manera directa a los hechos. La Constitución establece la prevalencia del interés general en su artículo primero, pero también establece la protección de numerosos valores relacionados con intereses particulares, como es el caso de los derechos de la mujer, del niño, de los débiles, etc. El Estado Social de Derecho y la democracia participativa se han ido construyendo bajo la idea de que el reino de la generalidad no sólo no puede ser llevado a la práctica en todas las circunstancias, sino que, además, ello no siempre es deseable; la idea del respeto a la diversidad, al reconocimiento de las necesidades específicas de grupos sociales diferenciados por razones de cultura, localización, edad, sexo, trabajo, etc., ha sido un elemento esencial para la determinación de los derechos sociales económicos y culturales y en términos generales, para el logro de la justicia.”

174. En ese contexto, y respecto de la protección de las comunidades indígenas y tribales y sus valores culturales, económicos y sociales, la Corte ha señalado que es un asunto de interés general “en cuanto comporta el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, y la existencia misma del Estado social de derecho”⁷¹.

175. Así, en caso de presentarse un conflicto en el que se enfrente el interés general con otro particular, aquél debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, con el propósito de llegar a una solución que, en lo posible y teniendo en cuenta las particularidades del caso concreto, maximice ambos extremos de la tensión.⁷²

3. Las Corporaciones Autónomas Regionales en el ordenamiento constitucional. Naturaleza jurídica, funciones y autonomía. Reiteración de jurisprudencia

176. Es reconocida la Constitución de 1991 por su amplio y significativo contenido ambientalista, encaminado a la conservación y preservación de los recursos naturales renovables y no renovables en nuestro país, al menos en lo esencial, para un desarrollo sostenible. Al punto que el ambiente sano es considerado como un derecho de rango constitucional y un asunto de interés general.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-406 de 1992, T-451 de 1992, C-472 de 1992, C-539 de 1999.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-383 de 2003.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 1999.

177. En desarrollo de los preceptos constitucionales relacionados con el medio ambiente se expidió la Ley 99 de 1993⁷³, la cual en su artículo 2 dispuso que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

178. De acuerdo con lo anterior, en la protección ambiental existen competencias normativas concurrentes entre el poder central y las autoridades locales. La armonización de esta concurrencia de competencias, como lo ha dicho esta Corte, es posible mediante la aplicación del principio de rigor subsidiario⁷⁴. Al respecto, en la Sentencia C-535 de 1996 se indicó:

“Por consiguiente, en función de esos deberes constitucionales estatales calificados, el Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con la normatividad básica nacional que el Congreso expida sobre la materia.

... En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.”

179. Entre las entidades pertenecientes al SINA se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales CAR, entidades públicas nacionales

⁷³ Por medio de 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 dictan otras disposiciones*”.

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-596 de 1998.

catalogadas como la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción⁷⁵, las cuales se encargan de la administración del medio ambiente, los recursos naturales renovables y propenden por su desarrollo sostenible.

180. La Constitución hace referencia en tres artículos a estas corporaciones⁷⁶: (i) en el artículo 150.7 delega en el Legislador la atribución de “reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía”; (ii) en el artículo 325 (parágrafo transitorio 2) establece que la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca no modifica el régimen de financiación, ni los municipios que componen la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y, (iii) en el artículo 331 crea la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, señala sus funciones y delega en el Legislador, entre otros aspectos, la determinación de su organización y fuentes de financiación.

181. Con excepción de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - creada constitucionalmente y regulada en la Ley 161 de 1994- las CAR están definidas en la Ley 99 de 1993. Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional definió su naturaleza jurídica y en la Sentencia C-593 de 1995 se indicó al respecto:

“Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus

⁷⁵ Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 2°.

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2023.

recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas”.

182. Como el ejercicio de la función ambiental es una manifestación de la función administrativa del Estado está sujeta a los principios de eficacia, economía, celeridad y coordinación (artículo 209 C.P.). De modo que las autoridades que ejercen competencias ambientales, incluidas las CAR, deben actuar de manera coordinada para lograr la protección eficiente, económica y celeridad de los recursos naturales. En ese escenario, si bien la autonomía de las CAR es un rasgo definitorio de rango constitucional, esta no es absoluta. En palabras de esta Corte “la autonomía consiste en cierto grado de independencia de ejecución respecto de disposiciones de superior jerarquía, pero siempre sujeta a límites, determinados por las competencias de los órganos superiores y por la naturaleza misma del objeto ejecutado”⁷⁷. Así, al respecto se indicó en Sentencia C-994 de 2000 lo siguiente:

“La autonomía de las CARs (sic) no significa obviamente que esas entidades puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, por cuanto el medio ambiente, debido a las complejas interrelaciones que existen entre los distintos ecosistemas, es un asunto que suele desbordar el ámbito local, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades. Por consiguiente, es natural que deba existir una coordinación permanente entre las autoridades nacionales, las entidades territoriales y las CARs (sic) en la protección del medio ambiente”.

183. Además, la jurisprudencia ha distinguido la autonomía de las CAR de la autonomía de las entidades territoriales. En la Sentencia C-145 de 2019 la Corte señaló que “la autonomía de las entidades territoriales “se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del art. 113 de la Constitución”⁷⁸, es “principalmente de entidad política”⁷⁹ y su núcleo fue delimitado directamente en los artículos 287, 288, 311 y 317 superiores, entre otros⁸⁰. En cambio, la autonomía de las CAR se deriva del artículo 150.7 de la Constitución y su núcleo no fue definido por el constituyente. En efecto, la Constitución ‘no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de [estas] corporaciones’⁸¹, y por esta razón, dicha autonomía está ‘condicionada mucho más a la configuración normativa que [para el] efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política’⁸².”

184. Para esta Corte la autonomía de las CAR es una “garantía institucional” que les confiere la potestad general de ejercer sus funciones con un determinado grado de libertad e independencia y proscribire una injerencia desproporcionada

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.

⁷⁸ “Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 1999”.

⁷⁹ “Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2012”.

⁸⁰ “Id.”

⁸¹ “Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 1999”.

⁸² “Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 1999”.

del legislador, las autoridades nacionales y las entidades territoriales en el cumplimiento de sus competencias⁸³. El reconocimiento constitucional de la autonomía de las CAR, de acuerdo con la jurisprudencia, tiene como propósito “(i) descentralizar la protección ambiental, (ii) garantizar que ‘las regiones tengan mayor injerencia sobre sus intereses ambientales’ y (iii) asegurar una mayor protección al medio ambiente que se ajuste a las necesidades específicas de las poblaciones y ecosistemas”⁸⁴.

185. La autonomía de las CAR se destaca principalmente en las facetas: orgánica, financiera y funcional y se constituye en una garantía institucional que “(i) impide que el legislador las despoje de aquellas facultades que son esenciales para el cumplimiento de sus funciones ambientales, (ii) garantiza que estas corporaciones pueden ejercer sus competencias con un determinado grado de autonomía y libertad frente a las autoridades del orden nacional y (iii) les confiere una potestad de regulación que les permite precisar los lineamientos generales fijados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el objeto de atender las particularidades de los ecosistemas que están bajo su jurisdicción”⁸⁵.

186. En cuanto a la articulación del ejercicio de funciones de las CAR con las autoridades ambientales la corte Constitucional ha reconocido que la función de protección del medio ambiente y, en particular, la de otorgar permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales, no es exclusiva de las CAR. La Carta Política prevé la protección del medio ambiente como una responsabilidad estatal⁸⁶ que debe cumplirse con la participación coordinada de los distintos niveles de la administración y “establece deberes, y asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial en la protección del medio ambiente”⁸⁷.

187. Frente al particular, así como no se observan reglas puntuales para delimitar el núcleo esencial de la autonomía de las CAR, la Constitución tampoco prevé reglas precisas para articular las competencias de protección ambiental de las CAR con aquellas que ostentan las autoridades ambientales del sector nacional y del orden territorial. Aspecto que implica que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en la materia más no ilimitado, pues la Constitución exige que las atribuciones que el legislador le confiera a las CAR sean suficientes para permitir que ejerzan sus funciones de conformidad con los principios constitucionales relevantes⁸⁸.

188. Así las cosas, las CAR están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental. En todo caso, la limitación del ámbito de su autonomía no puede llegar al punto de impedir que ejerzan plenamente sus funciones ni invadir los aspectos funcionales que se refieran a asuntos meramente locales.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2021.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2019.

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003.

4. Derecho administrativo sancionatorio en materia ambiental.

189. La protección del medio ambiente tiene especial relevancia en la Constitución, a través de sus varios artículos que se refieren a esta materia, de ahí que se catalogue como una Constitución ecológica⁸⁹. En este contexto, se destacan los artículos 79 y 80 de la Carta Política que contemplan el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, respectivamente.

190. Así, el derecho administrativo sancionador es una especie del derecho punitivo⁹⁰, necesario para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones de la administración y la ejecución de sus fines⁹¹. En relación con sus manifestaciones, la Corte ha dicho que la potestad administrativa sancionadora suele asumir dos modalidades específicas: (i) una potestad disciplinaria, que se ejerce frente a los propios servidores públicos que desconocen los deberes y prohibiciones impuestos por el ordenamiento; y (ii) una potestad correccional, que opera para reprimir las infracciones en que incurren los particulares por desconocer las obligaciones o restricciones impuestas por las leyes⁹². Esta última, en palabras de la Corte, tiene una naturaleza jurídica “indudablemente administrativa, y naturalmente difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena, con motivo de un ilícito penal”⁹³.

191. En cuanto a los principios que lo rigen, esta corporación ha señalado que operan los principios que rigen en materia penal, como los principios de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad y responsabilidad por el acto pero con distintos alcances y matices, debido a las diferencias existentes entre ambos regímenes sancionadores.

192. En cuanto al principio de legalidad, relevante para la solución del asunto sometido a estudio, en la Sentencia C-242 de 2010 la Corte explicó que “se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran – así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas”.

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002.

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2005.

⁹¹ Ver entre otras, las Sentencias C-597 de 1996, C-595 de 2010, C-135 de 2016 y C-044 de 2023.

⁹² Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2011.

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2011.

193. Por lo tanto, la jurisprudencia ha sostenido que se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando “se establecen (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta, y (iii) la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad”⁹⁴.

194. Por su parte el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador se manifiesta en que la forma típica puede tener un carácter determinable y no necesariamente determinado, siempre que se establezcan en el ordenamiento jurídico criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa⁹⁵. De esta manera, para que se cumpla con el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: “(i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley, y (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción”⁹⁶.

195. En este contexto, se permite el uso “de conceptos jurídicos indeterminados y de tipos en blanco, siempre y cuando sean determinables de forma razonable en virtud de remisiones normativas a otras leyes o a los reglamentos, o de criterios técnicos que señalen con precisión los comportamientos prohibidos y sancionados”⁹⁷.

196. Ahora bien, el régimen sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333 de 2009, refiere tres tipos de medidas: las preventivas, las sancionatorias y las compensatorias. En cuanto a las medidas preventivas y las compensatorias, la Corte ha sostenido que no tienen una naturaleza sancionatoria. En la Sentencia C-632 de 2011 este Tribunal señaló al respecto:

“(…) las medidas preventivas encuentran fundamento en los principios de “*prevención*” y de “*precaución*”, propios del derecho internacional y recogidos por nuestra legislación interna, en virtud de los cuales se pretende que las autoridades ambientales adopten medidas anticipadas para conjurar un hecho o situación que afecte el medio ambiente o genere un riesgo grave que se debe prevenir. Conforme con ello, la Corte definió las medidas preventivas como aquellas que “responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente y que, como su nombre lo indica, su propósito consiste en concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, para precaver la eventual ocurrencia de un daño irreversible o de muy difícil

⁹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 2023.

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-406 de 2004, C-835 de 2005 y C-044 de 2023.

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-343 de 2006.

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 2023.

o costoso tratamiento que podría generarse si no se interviene oportunamente o para hacer cesar la actividad o situación causante de la afectación previamente valorada por la autoridad ambiental que adopta la medida”.

(...) por medidas compensatorias se entiende el conjunto de acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, dirigidas a lograr la recuperación, rehabilitación o restauración de los sistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental, y que le corresponde adelantar al infractor una vez ha quedado establecida su responsabilidad. En ese sentido, las medidas compensatorias están enfocadas directamente a la protección de la naturaleza, en cuanto buscan el retorno de los recursos naturales o el ambiente a la situación previa al impacto ambiental, o en su defecto, a lograr que tales bienes o su entorno sean mejorados o recuperados sustancialmente.

197. Así las cosas, en ejercicio del ius puniendi del Estado y con el respeto de las garantías procesales, las autoridades administrativas se encuentran plenamente habilitadas para adoptar medidas represivas, contra los administrados y contra los mismos servidores públicos, cuando aquellos adopten conductas que resulten contrarias al orden jurídico preestablecido. Esta potestad sancionadora de la administración hace parte de un amplísimo género, dentro del cual también está comprendido el derecho penal, cuya influencia es evidente. Así mismo, aunque rigen los mismos principios rectores, los mismos operan de forma más flexible, debido a las diferencias existentes entre ambos regímenes sancionadores. Finalmente, debe recordarse que la naturaleza jurídica de las medidas adoptadas en materia ambiental, está determinada por la finalidad perseguida con las mismas y no por su gravedad o nivel de intensidad, ni por las consecuencias que de ellas se pudieran derivar.

5. Análisis de los problemas jurídicos

5.1. Análisis del cargo relacionado con la presunta vulneración del artículo 1 de la Constitución

198. El accionante considera que el artículo 2 del Decreto 1275 de 2024 vulnera el artículo 1 de la Constitución Política, al enunciar una definición alternativa del interés general, en la que prevalecen los intereses particulares de las comunidades indígenas.

199. El artículo cuestionado señala que “[p]ara los efectos del presente Decreto, el interés general será entendido como la prevalencia de las disposiciones constitucionales tendientes al reconocimiento y protección de la diversidad étnica cultural y aquellas que propendan por garantizar la conservación, preservación, restauración, cuidado y protección del ambiente, en atención al principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas”.

200. Es importante recordar que nuestra Constitución Política señala que Colombia es un Estado Social de derecho, pluralista que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural. También, como se indicó previamente, que el concepto de interés general es indeterminado y su contenido debe hacerse explícito en cada caso concreto. Por lo tanto, no reviste un carácter absoluto ni es susceptible de aplicación inmediata en cualquier evento. Igualmente, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia, la protección de los valores culturales sociales y económicos como forma de reconocimiento de la diversidad étnica, es un asunto de interés general.

201. En este contexto, no se advierte contradicción alguna entre el artículo cuestionado y la norma constitucional. Lo anterior, porque en este caso no puede desconocerse la literalidad del artículo 2 del Decreto 1275 de 2024 que delimita este interés general a un ámbito espacial, es decir, que ésta visión se aplicará únicamente sobre medidas adoptadas en virtud de las facultades ambientales que el decreto otorga a las autoridades indígenas y, en aquellos casos que involucre los territorios señalados en el artículo 4, bajo el condicionamiento previamente establecido.

202. Con ello, el decreto acusado persigue armonizar los mandatos constitucionales de protección del derecho a la autodeterminación de las comunidades indígenas dentro de sus territorios, que además de ser un asunto de interés general es un derecho fundamental de conformidad con los artículos 7 y 246 de la Constitución Política y el Convenio No. 169 de la OIT. Con esta definición, el decreto también busca que, frente al ámbito de aplicación del mismo, las disposiciones constitucionales que persiguen la conservación, preservación, restauración, cuidado y protección del ambiente prevalezcan, ello, dada la especial relación que existe entre las comunidades indígenas y el territorio, como se explicó previamente.

203. En este contexto, el artículo 2 del decreto analizado no puede leerse en un sentido amplio y descontextualizado, toda vez que no implica de manera arbitraria la prelación de intereses de una comunidad indígena en particular. Por el contrario, se insiste, lo que se persigue con el artículo ahora demandado es la armonización de medidas ambientales con sus conocimientos y prácticas ancestrales en dicha materia y las normas constitucionales de protección del ambiente.

204. De otra parte, es pertinente establecer que la definición contenida en este artículo 2 no contradice disposiciones constitucionales ni legales que reconocen la importancia del territorio para las comunidades indígenas y que, ordenan no solo la coordinación de las autoridades ambientales nacionales con los territorios indígenas y sus autoridades para adoptar medidas que los afecten sino la realización de una consulta previa frente a cualquier disposición administrativa o legislativa que afecte directamente a estos pueblos.

205. Sin perjuicio de lo anterior, de presentarse un conflicto en el que se enfrente el interés general señalado en el artículo 2 del Decreto 1275 de 2024

con otro asunto que también comporte interés general para el Estado, la autoridad competente deberá analizar cada caso en particular de manera diferenciada y con aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, buscando una solución que logre maximizar los extremos en tensión.

206. En tal virtud y por las razones expuestas, se declarará exequible el artículo 2 del Decreto 1275 de 2024.

5.2. Análisis del cargo por presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución al otorgar potestades sancionatorias a las autoridades indígenas impongan sanciones respecto de personas que no hacen parte de sus comunidades

207. Los demandantes coinciden en señalar que el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1275 de 2024 desconoce el derecho al debido proceso al otorgar una facultad sancionatoria a las autoridades indígenas en caso de infracciones por parte de personas que pertenecen a sus comunidades y de aquellas que no.

208. En efecto, debe resaltarse que el numeral 3 del artículo 6 del decreto cuestionado confiere, por un lado, una facultad sancionatoria a las autoridades indígenas a los miembros de su comunidad, en el marco de su jurisdicción especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 246 de la Constitución. De otro lado, consagra el deber de coordinación de la autoridad ambiental estatal con la autoridad indígena, para sancionar respecto de las infracciones cometidas por personas que no pertenecen a la comunidad.

209. En cuanto a las primeras, las personas indígenas también son titulares del derecho fundamental al debido proceso administrativo sancionatorio, y sus garantías constitutivas deben ser respetadas igualmente por las autoridades ambientales indígenas. Así, una interpretación sistemática con otros artículos del Decreto 1275 de 2024 permite concluir que la autoridad ambiental indígena deberá tener en cuenta también la Constitución y la ley para desarrollar sus actividades, así como las reglas derivadas de la jurisprudencia. Al respecto, el artículo 3 del Decreto 1275 de 2024 dispone que su interpretación “tendrá como fundamento los principios establecidos en el artículo 10 del Decreto Ley 1953 de 2014”, entre otras disposiciones. Asimismo, el literal j y el parágrafo del artículo 3 del Decreto 1275 de 2024 indican que “para efectos de lo dispuesto en este Decreto, en el diálogo entre las autoridades ambientales primarán la coordinación, complementariedad e interdependencia; en todo caso, se aplicarán de preferencia los sistemas normativos propios de los pueblos, así como los principios establecidos en la Constitución y las reglas derivadas de la jurisprudencia nacional e internacional respecto a los derechos de los pueblos indígenas y su rol como autoridades políticas, administrativas, ambientales y jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias”.

210. Respecto de los terceros, la Corte advierte que efectivamente les asiste razón a los demandantes, a algunos intervinientes y al Procurador General ya

que es posible entender que, en virtud del deber de coordinación, las autoridades indígenas quedan facultadas para sancionar a terceros que no hacen parte de sus comunidades, afectando el debido proceso de estos. No obstante, es necesario precisar, como bien lo anotó la Universidad de Antioquia en su intervención, que el Decreto Ley 1275 de 2024 no puede entenderse de forma aislada, sino en unidad con el resto de las normas que conforman el Sistema Nacional Ambiental SINA y los sistemas propios de las comunidades.

211. Es cierto que el artículo no señala las conductas objeto de sanción ni cuáles serán las sanciones a imponer, no obstante, ello no implica per sé una afectación o desconocimiento del debido proceso de las personas a investigar. En efecto, la norma acusada no es un estatuto sancionatorio y las competencias en ella otorgadas, como se indicó previamente, deben leerse en armonía con el ordenamiento jurídico y, por tanto, seguirse por las normas sancionatorias ambientales como la Ley 1333 de 2009 y la Ley 2387 de 2024 entre otras.

212. Ahora, en cuando a la posibilidad de que las autoridades indígenas puedan sancionar a personas que no hacen parte de sus comunidades, la Corte considera necesario establecer que el deber de coordinación no altera el régimen sancionatorio ambiental previsto en la legislación nacional, no despoja a la autoridad ambiental estatal de sus facultades sancionatorias, ni transfiere competencias exclusivas a las autoridades indígenas para imponer sanciones ambientales por fuera de su competencia, sino que permite la articulación entre las autoridades ambientales y las autoridades indígenas en los casos en que las afectaciones al medio ambiente tengan incidencia directa sobre territorios indígenas en concordancia con lo dispuesto en el literal f del artículo 3 del Decreto 1275 de 2024.

213. En este escenario, la expresión “sanciones y” contenida en la norma objeto de estudio debe entenderse en el sentido en que serán las autoridades ambientales, distintas a las indígenas, las facultadas para adelantar todo el procedimiento sancionatorio ambiental y sancionar a aquellos infractores que no hagan parte de las comunidades indígenas, garantizando así el respeto por el juez natural. Así mismo, para garantizar la participación de las autoridades indígenas y el desarrollo del principio de coordinación entre autoridades, las autoridades ambientales competentes al proceder a la imposición de la respectiva sanción o medida compensatoria a que haya lugar, previa coordinación con las autoridades indígenas respectivas, deberán regirse por las disposiciones legales que regulan el régimen sancionatorio ambiental previsto en el ordenamiento jurídico.

214. En consecuencia, ante las distintas lecturas que pueden derivarse de la redacción de norma y para lograr armonizar la disposición cuestionada con el ordenamiento constitucional la Sala Plena declarará exequible la expresión “sanciones y” contenida en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1275 de 2024 en el entendido que i) las autoridades indígenas no podrán imponer sanciones a personas que no integran sus comunidades y ii) que las autoridades ambientales competentes al proceder a su imposición, previa coordinación con las

autoridades indígenas respectivas, deberán regirse por las disposiciones legales que regulan el régimen sancionatorio ambiental.

5.4. Análisis del cargo por la presunta vulneración de los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución Política, por desconocimiento del régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales

215. El accionante considera que el artículo 5 del Decreto 1275 de 2024 desconoce el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales al otorgarle competencias exclusivas y excluyentes a las autoridades indígenas dentro y fuera de sus territorios, dejando los mecanismos de coordinación para aquellos casos en los que se supere el ámbito de aplicación fijado en el decreto.

216. En este caso, resulta evidente que la norma efectivamente cercena la posibilidad de actuación de las CAR dentro y fuera de los territorios indígenas señalados en el artículo 4 del decreto. La redacción de la norma permite comprender que la determinación de mecanismos directos que permitan la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad para garantizar la protección de los ecosistemas y territorios solo resulta procedente en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del Decreto 1275 de 2024 y concurran competencias ambientales, es decir, por fuera de dichos territorios. En consecuencia, en los territorios indígenas en los que opere dicho decreto no intervienen las autoridades ambientales distintas a las indígenas, entre ellas, las CAR.

217. En materia de protección ambiental, como se indicó anteriormente⁹⁸, existen competencias normativas concurrentes entre el poder central y las autoridades locales de modo que la competencia de los municipios y de las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es exclusiva sino concurrente con la normatividad nacional, es decir, que las competencias autónomas de las entidades territoriales y de los territorios indígenas deben ejercerse dentro de los límites de la ley.

218. Con excepción de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se reitera que el régimen de autonomía previsto para las Corporaciones Autónomas Regionales creadas por mandato legal se deriva del artículo 150.7 de la Constitución, que delegó en el legislador el contenido del núcleo esencial de su autonomía. En ese contexto, el marco de actuación de estas entidades se halla sujeto al amplio margen de configuración del Legislador, quien, en aras de armonizar las funciones de las autoridades ambientales, puede “(i) limitar la facultad de las corporaciones de expedir regulaciones ambientales complementarias aplicables a su jurisdicción y (ii) adoptar pautas o reglas generales a las que deben sujetarse estos entes corporativos para el desarrollo de sus atribuciones”⁹⁹.

⁹⁸ Supra 178 y ss.

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2023.

219. Sin perjuicio de lo expuesto, la jurisprudencia ha señalado que este poder de configuración no es ilimitado, por lo que más allá del examen de las restricciones que se impongan conforme con el juicio de proporcionalidad, la articulación de las funciones de las corporaciones y de las autoridades ambientales del orden nacional “(a) no puede anular la función constitucional de protección ambiental a cargo de dichos entes; (b) ‘debe respetar un mínimo de autonomía en el ejercicio de las funciones legales de las corporaciones’; y (c) no puede implicar una desmejora en la salvaguarda de los ecosistemas que estén bajo la jurisdicción de estas entidades”¹⁰⁰.

220. Ahora, si bien las CAR son la máxima autoridad en materia ambiental y gozan de autonomía de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, tampoco tienen potestades absolutas y, al igual que las entidades territoriales y los territorios indígenas, deben actuar de manera coordinada. De conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las CAR tienen como función específica la de “[a]delantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”¹⁰¹. Además, “imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables”¹⁰².

221. Bajo dicho contexto, la Sala analizará si la limitación impuesta por la norma cuestionada resulta desproporcionada, bajo un juicio de proporcionalidad intermedio, toda vez que en esta materia y en atención a la importancia constitucional de la función limitada y la relación que esta tiene con la protección de otros intereses constitucionales, el margen de configuración del legislador en esta materia es moderado¹⁰³. Por consiguiente, evaluará si la norma demandada que comprende dos elementos: de un lado, el fortalecimiento de la autonomía indígena en materia ambiental y por otro, la restricción de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad respecto de las CAR en los territorios indígenas *(i)* persigue finalidades constitucionalmente importantes; *(ii)* el medio que emplean es efectivamente conducente para alcanzarlas y *(iii)* no causan restricciones evidentemente desproporcionadas.

222. Respecto de las finalidades de la norma, la Sala resalta que aquella es constitucionalmente importante en la medida busca afianzar y reforzar la relación que tienen las comunidades indígenas con sus territorios y los recursos naturales que en ellos se encuentran, aspectos relacionados con la autonomía de estos pueblos. En efecto, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia expuesta, es claro el deber de protección ambiental que recae sobre los pueblos

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ley 99 de 1993, artículo 31 numeral 21.

¹⁰² Ley 99 de 1993, artículo 31 numeral 17.

¹⁰³ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2021.

indígenas debido a la conexión que tienen con sus territorios, lo que ha permitido reconocer su carácter de autoridades ambientales dada la importancia del conocimiento que tienen sobre la diversidad biológica, el medio ambiente y la gestión sostenible de recursos. Ello, también ha llevado a reconocer la autonomía de las comunidades indígenas en materia ambiental que se ha entendido como “el derecho que tienen a decidir sobre los asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos de la comunidad, de conformidad con sus referentes culturales y cosmovisión”¹⁰⁴ y que propende por la menor interferencia por parte de la cultura mayoritaria de cara a la garantía de preservación de los rasgos y valores distintivos.¹⁰⁵

223. En cuanto a la conducencia de la medida podría decirse que dar prevalencia al conocimiento y a los sistemas normativos propios de los pueblos en materia de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales, resulta adecuado para la finalidad antes señalada.

224. No obstante, la medida resulta desproporcionada al anular la función constitucional de protección ambiental a cargo de las CAR en estas zonas delimitadas por el artículo 5 del Decreto y, por tanto, generar una afectación excesivamente gravosa a su autonomía funcional. Para la Sala, limitar la facultad de coordinación a las zonas que no hacen parte de los territorios indígenas es incompatible con el modelo de gestión ambiental participativa, concurrente y articulada que ha construido el ordenamiento jurídico colombiano.

225. En este escenario, y como lo señala el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, para conseguir la protección del medio ambiente y garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones ambientales por parte de las entidades territoriales y de los territorios indígenas¹⁰⁶, debe sujetarse a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario. Sin que con ello se entienda que la potestad reglamentaria de los territorios indígenas pueda ser vaciada de contenido por la ley nacional ya que ello desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial.

226. Además, frente al ejercicio de las funciones públicas de los territorios indígenas, dentro de las que se encuentran las ambientales, el artículo 67 de la Ley 99 de 1993 señala que serán las mismas definidas para los municipios y, el Decreto 1953 de 2014, dispone en su artículo 10 por un lado que el ejercicio de la autonomía y la autodeterminación se hará en el marco de la Constitución y la Ley y, por el otro, que el cumplimiento de las funciones públicas propias se hará de manera coordinada, concurrente y subsidiaria.

¹⁰⁴ Corte Constitucional. Sentencias T-650 de 2017 y T-072 de 2021.

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-286 de 2024.

¹⁰⁶ El artículo 67 de la Ley 99 de 1993 dispone que los territorios indígenas tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental.

227. Así, se entiende que el deber de coordinación opera también dentro de los territorios indígenas de conformidad con lo señalado. Ahora, resulta pertinente aclarar que en estos espacios rige el principio de autonomía de los pueblos indígenas, conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corporación. Lo anterior conlleva que la coordinación no puede traducirse en subordinación o desconocimiento del gobierno propio, y que, dentro de los territorios indígenas, se debe otorgar prevalencia a los intereses y decisiones de las comunidades que los habitan.

228. En consecuencia y con el fin de garantizar, por un lado, el ejercicio de las autonomías tanto de las comunidades indígenas y de las CAR y, por el otro, de fortalecer los principios de complementariedad y coordinación, y no un modelo de exclusión o sustitución de competencias de las autoridades ambientales, se declarará inexecutable la expresión “en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto y concurren competencias ambientales” contenida en el artículo 5 del Decreto 1275 de 2024.

5.5. Análisis del cargo por presunta vulneración del artículo 229 de la Constitución

229. Para el accionante los artículos 5 y 6 del Decreto 1275 de 2024 atribuyen a las autoridades indígenas una serie de funciones que contemplan la expedición de actos generales y actos particulares, sin especificar si estos actos son actos administrativos, ni indicar si estos actos se sujetan a la Constitución y la ley, ni señalar si estos son susceptibles de control jurisdiccional, al no señalar las acciones judiciales que pueden proceder contra las determinaciones de las autoridades indígenas o el procedimiento administrativo aplicable.

230. En criterio del accionante, como las citadas normas atribuyen potestades ambientales que no tienen un ámbito de aplicación definido y pueden afectar a terceros que no hacen parte de las comunidades indígenas en virtud de la facultad sancionatoria, las mismas serían inexecutables.

231. Al respecto, coincide la Sala con algunos intervinientes en el sentido de precisar que de conformidad con el artículo 246 superior, las autoridades indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de sus territorios, de acuerdo con sus normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a la ley.

232. Así, afirmar que los actos proferidos por las autoridades ambientales no tienen un procedimiento o un control dentro de sus propias normas sería desconocer los elementos propios de la jurisdicción especial indígena, ampliamente estudiada por la jurisprudencia constitucional. En efecto, esta Corte ha sido enfática en señalar que no es exigible a las comunidades la acreditación de normas escritas o códigos similares a los del ordenamiento jurídico nacional, ya que ello sería desconocer su autonomía jurisdiccional¹⁰⁷,

¹⁰⁷ Corte Constitucional. Auto 302 de 2023.

sin que ello implique la inobservancia de principios fundamentales como el debido proceso.

233. Bajo este contexto, debe tenerse en cuenta que el ejercicio de la jurisdicción especial indígena no es absoluto y sus decisiones, aunque vinculantes, “deben acompañarse con las de otras autoridades y entidades públicas, ser razonables y proporcionales, es decir, respetar los derechos fundamentales”¹⁰⁸.

234. Ahora, teniendo en cuenta el modelo de gestión ambiental participativa, concurrente y articulada que ha construido el ordenamiento jurídico colombiano, las autoridades indígenas también son autoridades ambientales y los artículos demandados permiten que emitan resoluciones y actos administrativos en coordinación con otras autoridades ambientales estatales que cobijen territorios o espacios en los que no solo habitan miembros de la comunidad a la que representan. En ese escenario y según el caso, podrán ser demandados ante la jurisdicción ordinaria o de lo contencioso administrativo. Además, cuando estas actuaciones trasgredan derechos fundamentales, incluso dentro de sus territorios, también cabría la acción de tutela.

235. Así las cosas, contrario a lo afirmado por el actor, las actuaciones de las autoridades indígenas en materia ambiental proferidas en virtud de las competencias otorgadas en el Decreto, según el caso, se encontrarán sujetas a un control interno o al de la jurisdicción ordinaria, incluso a través de la acción de tutela¹⁰⁹. No sobra aclarar que, en caso de decisiones que afecten a terceros que no hacen parte de la comunidad se acudirá al análisis de los elementos exigidos para establecer si procede o no la activación de la jurisdicción especial indígena. De no activarse, estos actos tendrán el control correspondiente ante la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa según corresponda.

236. De esta manera, los artículos 5 y 6 del Decreto 1275 de 2024 son exequibles, en el entendido de que las personas que no pertenezcan a las comunidades indígenas que resulten afectadas por las decisiones que tomen sus autoridades en materia ambiental podrán acudir a los mecanismos judiciales ordinarios.

237. En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO. Declararse INHIBIDA respecto de los cargos presentados en los expedientes D-16345 y D-16396 relacionados con la vulneración de los artículos 123, 151, 210, 288, 330, 334, y 56 transitorio de la Constitución, así como respecto del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT por las razones expuestas en la presente decisión.

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2025.

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-379 de 2024.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto 1275 de 2024, por las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*sanciones y*” contenida en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1275 de 2024 en el entendido de que: i) las autoridades indígenas no podrán imponer sanciones a personas que no integran sus comunidades y ii) que las autoridades ambientales competentes al proceder a su imposición, previa coordinación con las autoridades indígenas respectivas, deberán regirse por las disposiciones legales que regulan el régimen sancionatorio ambiental.

CUARTO. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto y concurren competencias ambientales” contenida en el artículo 5 del Decreto 1275 de 2024 por las razones expuestas en la presente providencia

QUINTO. Declarar **EXEQUIBLE** los artículos 5 y 6 del Decreto 1275 de 2024 en el entendido de que las personas que no pertenezcan a las comunidades indígenas que resulten afectadas por las decisiones que tomen sus autoridades en materia ambiental podrán acudir a los mecanismos judiciales ordinarios.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente
Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Ausente con comisión

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

ANEXO I
NORMA DEMANDADA

DECRETO 1275 DE 2024
(Octubre 15)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial la conferida por el artículo 56, transitorio, en concordancia con el artículo 330 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 21 de 1991, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo [56](#) transitorio de la Constitución Política otorga al Gobierno la facultad para dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los Territorios Indígenas ya su coordinación con las demás entidades territoriales, mientras que el Congreso expide la ley a que se refiere el artículo [329](#) de la Carta.

Que el artículo [330](#) de la Constitución Política establece en su numeral [5°](#) que los territorios indígenas tienen la función de "*Velar por la preservación de los recursos naturales*" según sus usos y costumbres y que su párrafo establece que "*La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades*".

Que el numeral [1](#) del artículo 15 de la Ley 21 de 1991 establece que "*Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos*".

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

participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.

Que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Sociales; Económicos y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia y acciones de vigilancia y aplicación de los comités de los tratados internacionales, hacen parte del Bloque de Constitucionalidad en Colombia.

Que en sentencia del caso Saramaka vs. Surinam del 28 de noviembre de 2007, en su párrafo 93, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que: *“El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el organismo de expertos independientes que supervisa la implementación del PIDESC por parte de los Estados Parte, ha interpretado el artículo 1 en común de dichos pactos como aplicable a los pueblos indígenas. Al respecto, en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo 1, los pueblos podrán “provee[r] a su desarrollo económico, social y cultural” y pueden “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” para que no se los prive de “sus propios medios de subsistencia”.*

Además, que este mismo tribunal ha considerado en el caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya y también en el caso de la comunidad Indígena Yakye Axa que *“la estrecha vinculación de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana”.*

Que por Decreto Ley [1953](#) del 7 de octubre de 2014, el Gobierno Nacional creó un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo [329](#) de la Constitución Política.

Que el numeral [3](#) del artículo 13 del Decreto Ley 1953 de 2014 y el numeral 3 del artículo 5 del Decreto Ley 632 de 2018, establecieron como una de las Competencias Generales de los Territorios Indígenas, las cuales ejercerán en el marco de los planes de vida, la de definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Que por Decreto Ley 632 de 2018 el Gobierno Nacional estableció el régimen especial para la puesta en funcionamiento de los Territorios Indígenas en las áreas no municipalizadas de los Departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, en cuyos considerandos es claro que dicha normatividad tiene, entre otras razones, fortalecer los procesos que han desarrollado los pueblos indígenas *“(…) 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”. Sin embargo, en dicha norma no se precisó lo referente a la coordinación en materia ambiental.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo [330](#) de la Constitución Política, los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres, lo que implica el reconocimiento los sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida de los Pueblos Indígenas y sus comunidades.

En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.

Que la honorable Corte Constitucional, en la Sentencia [C-617](#) de 2015, con ocasión de la constitucionalidad del Decreto [1953](#) de 2014, precisó que el artículo [56](#) transitorio constitucional establece una competencia calificada, dado que las normas que se expiden en el ejercicio de lo dispuesto en el mencionado artículo tienen naturaleza legislativa y por regla general, sólo perderán su vigencia, cuando sea expedida la ley a la que se refiere el artículo [329](#) de la Constitución Política, de esta manera las facultades extraordinarias conferidas por el artículo [56](#) transitorio no se encuentran agotadas.

Esta misma corporación, en la sentencia T-236 de 2012, afirmó que “(...) el reconocimiento constitucional de la capacidad de Autogobierno de los pueblos indígenas sólo es posible si se reconoce a la vez un territorio para ejercer en él sus propias normas y desarrollar su cultura y costumbres” y que, además, “(...) las normas constitucionales y legales también otorgan competencia de vigilancia y control ambiental a los pueblos indígenas. Además de que se crea la obligación en dichas normas de crear mecanismos de coordinación para hacer posible en la práctica el pluralismo jurídico que se deriva de la Constitución. Mecanismos que obviamente deben ser concertados entre autoridades -precisamente- como las CAR y autoridades indígenas, al menos en lo que se refiere al tema ambiental y de manejo de recursos naturales”.

De igual modo, la honorable Corte Constitucional, en sentencia T-445 de 2016, manifestó que uno de los aspectos que caracteriza a los pueblos indígenas en Colombia, es la visión integral y su relación con el territorio, partiendo desde sus respectivos sistemas de valores espirituales o cosmovisiones. Ello implica formas y ciclos de relacionamiento con realidades vitales y energías espirituales

que permiten la pervivencia y sostenibilidad de los seres subterráneos, superficiales y celestes conforme la particularidad de cada pueblo indígena.

Que las anteriores cuestiones fueron reiteradas por la Corte Constitucional en la sentencia T-530 de 2016, cuando afirmó "(...) que el ejercicio de las competencias ambientales a nivel nacional, regional y local debe estar fundada en el principio de coordinación entre las distintas instituciones involucradas. En ese contexto, es necesario señalar que las instituciones municipales y las autoridades ambientales (como, por ejemplo, las CAR) tienen el deber de trabajar de manera coordinada con autoridades indígenas y viceversa. Por ende, es importante la creación de espacios de coordinación de naturaleza intercultural a nivel local y nacional que permitan llegar a soluciones por vía del diálogo, de forma que la solución de conflictos de competencia por la vía judicial sea sólo el último recurso."

Que la honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, como órgano de cierre en la definición de conflictos de competencia administrativa, como lo establecen los artículos [39](#) y 112 numeral [10](#) del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en providencia del 26 de noviembre de 2019 (Rad. Núm. 11001-03-06-000-2019-00117-00(C)), afirmó que *"teniendo en cuenta que el medio ambiente es un valor constitucionalmente protegido por su vinculación al ser humano y demás seres vivientes, resulta de vital importancia la labor coordinada entre las corporaciones autónomas regionales y las comunidades indígenas para su protección, de tal manera que ninguna de estas autoridades desconozca o vulnere las normas constitucionales y legales sobre protección del medio ambiente en los términos que se han expuesto en este conflicto. Desde este punto de vista, tanto las comunidades indígenas como las CARS están sometidas en este tema al imperio de la ley y la Constitución"*.

Que el Gobierno Nacional expidió el Plan Nacional de Desarrollo mediante la Ley [2294](#) de 2023 *"POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA"*, que en su artículo 32, párrafo [3](#) menciona: *"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."*

En mérito de lo expuesto;

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO, PRINCIPIOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1. *Objeto.* La presente norma tiene por objeto establecer medidas 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.

Artículo 2. *Primacía del interés general.* Para los efectos del presente Decreto, el interés general será entendido como la prevalencia de las disposiciones constitucionales tendientes al reconocimiento y protección de la diversidad étnica cultural y aquellas que propendan por garantizar la conservación, preservación, restauración, cuidado y protección del ambiente, en atención al principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas.

Artículo 3. *Principios.* La interpretación del presente Decreto tendrá como fundamento los principios establecidos en el artículo [10](#) del Decreto Ley 1953 de 2014, el artículo 4 del Decreto Ley 632 de 2018, el artículo [1](#) de la Ley 99 de 1993 y en específicos los siguientes:

A. *Espiritualidad Indígena:* La espiritualidad nace de la Ley de origen de cada pueblo, es la energía que le da vida a la cultura, al tiempo que logra la interrelación entre los elementos del universo, establece las orientaciones para mantener el equilibrio, la armonía, reciprocidad y revitalizar el conocimiento y prácticas de los saberes ancestrales.

B. *Territorialidad:* El territorio indígena comprende todos aquellos espacios que los pueblos indígenas reconocen como esenciales en la vivencia de su cosmovisión y que son fundamentales para su existencia como pueblos indígenas.

C. *Comunitariedad:* Son acciones solidarias y recíprocas, aptitudes y actitudes del pensamiento colectivo que conduce a la conformación y fortalecimiento de la identidad como pueblos indígenas.

D. *Reciprocidad Natural:* Para los Pueblos Indígenas la Tierra es la madre que da vida y brinda todos los elementos para la existencia, agua, oxígeno, alimentos y abrigo, a cambio de esto los humanos le deben retribuir respeto, valoración, protección, uso debido y cuidado permanente de los elementos naturales.

E. *Armonía y Equilibrio:* Son fuerzas complementarias que fundamentan la justicia y el control social, permiten el mantenimiento del orden comunitario en el territorio, regulan las relaciones entre los hombres y estos con la naturaleza, hacen parte de los sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida y se fortalecen en el ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena reconocida en el artículo [246](#) de la Constitución Política.

F. Coordinación Ambiental Efectiva: La coordinación constante y dialogada de gobierno a gobierno deberá ser desarrollada en el marco del respeto mutuo. Las entidades con competencias ambientales, incluidos los territorios indígenas, coordinarán de manera amplia aquellos asuntos que sean de su conocimiento y del interés general de la Nación, siempre en salvaguarda de la protección de la naturaleza.

G. Responsabilidad ambiental intergeneracional: El sujeto individual y colectivo es responsable con las generaciones actuales y futuras en la obligación de garantizar la integridad étnica y cultural de la nación y la protección de los elementos ambientales que, desde los sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida resultan esenciales para la existencia de pueblos indígenas.

H. Integridad territorial y ecosistémica: Las regulaciones que expidan las autoridades indígenas, en el marco de su autonomía normativa, respecto de la protección, preservación, uso y manejo de los recursos naturales, el ambiente y el territorio, siempre podrán hacer más rigurosa la normatividad ambiental y no menos flexible. En caso de que las disposiciones sean más rigurosas, estas deberán ser respetadas por las demás autoridades y/o entidades en el ámbito de sus competencias.

I. Precaución ambiental: para los efectos de lo previsto en este Decreto, en el marco de la interpretación cultural, se entiende este principio conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, para la integridad ambiental o cultural de los pueblos indígenas, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir su degradación.

J. Pluralismo Jurídico: para efectos de lo dispuesto en este Decreto, en el diálogo entre las autoridades ambientales primarán la coordinación, complementariedad e interdependencia; en todo caso, se aplicarán de preferencia los sistemas normativos propios de los pueblos, así como los principios establecidos en la [Constitución](#) y las reglas derivadas de la jurisprudencia nacional e internacional respecto a los derechos de los pueblos indígenas y su rol como autoridades políticas, administrativas, ambientales y jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias.

Parágrafo. Para todos los efectos, se tendrán en cuenta las reglas de interpretación contenidas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Artículo 4. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones establecidas en el presente Decreto aplican en los Territorios Indígenas de los que trata los artículos [286](#) y [330](#) de la Constitución Política y complementan el Decreto Ley [1953](#) de 2014; los territorios indígenas puestos en funcionamiento en virtud del Decreto Ley 632 de 2018 o de aquellos que se pongan en funcionamiento con normas de igual alcance constitucional; los resguardos indígenas y las reservas indígenas. Así mismo, a los territorios ancestrales, las territorialidades

y las áreas poseídas por las comunidades que tengan un gobierno propio y hayan solicitado por las respectivas autoridades la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la formalización y/o seguridad jurídica del territorio indígena de acuerdo con las normas pertinentes y serán ejercidas por las autoridades propias de cada pueblo indígena, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, respecto de los miembros de cada pueblo y en sus propias territorialidades.

Parágrafo. Frente a los territorios indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, el ámbito de aplicación del presente Decreto será de conformidad con el artículo 6 del Decreto 1500 del 2018.

TÍTULO II COMPETENCIAS Y DIRECTRICES PARA LA COORDINACIÓN EFECTIVA

Artículo 5. Competencias Ambientales de las Autoridades Indígenas. Las autoridades tradicionales indígenas, las autoridades propias de los territorios indígenas, los consejos indígenas y otras estructuras similares de gobierno propio en sus resguardos indígenas, los territorios indígenas y las áreas poseídas por los pueblos indígenas en los términos del artículo 4 del presente Decreto, hacen parte del Sistema Nacional Ambiental y ejercen las competencias en materia de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, sus elementos o recursos de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, en concordancia con el marco constitucional y las normas aquí establecidas.

En el ejercicio de sus competencias, las autoridades indígenas previstas en esta norma y las demás autoridades ambientales del Estado, establecerán conjuntamente mecanismos directos que permitan la debida aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, respetuosos de la autonomía y los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas, con la finalidad de garantizar la protección armónica de los ecosistemas y territorios en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto y concurran competencias ambientales.

Artículo 6. Competencias complementarias de las autoridades indígenas en materia ambiental. Además de lo dispuesto en el artículo anterior, serán competencias ambientales de las autoridades indígenas las siguientes:

1. Formular, adoptar y desarrollar en su ámbito territorial los instrumentos de regulación y gestión ambiental, tales como planes de ordenamiento ambiental indígena, componentes en materia ambiental de los planes de vida, programas o proyectos que tengan como objeto, entre otros la protección del ambiente, su conectividad ecosistémica, la recuperación de bosques, páramos, acuíferos,

humedales, nacimientos de agua, aire, costas, manglares, ambiente y su biodiversidad. Estos incluirán la definición, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento de los determinantes de ordenamiento territorial, en armonía con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, modificatorio del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

2. Definir e implementar, desde las estructuras de gobierno propio y de acuerdo a sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, reglamentos dirigidos a administrar, preservar, conservar, proteger, restaurar, y fortalecer o rescatar la importancia especial que para las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con sus territorios y en especial con los seres materiales e inmateriales que en estos habitan y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

3. Sancionar en el marco de la justicia propia a miembros de sus comunidades. En caso de infracciones cometidas por personas que no estén bajo la jurisdicción indígena, la autoridad ambiental competente coordinará con la autoridad indígena respectiva, la imposición de las sanciones y medidas compensatorias a que haya lugar, así como de las de obras o acciones para la restauración del medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje.

4. Planificar, adoptar sus presupuestos y administrar los recursos que le correspondan para el ejercicio de las competencias establecidas en este Decreto.

Artículo 7. Disposiciones generales para el desarrollo de la coordinación efectiva. En el ejercicio de las competencias ambientales y en virtud del pluralismo jurídico, además de los principios administrativos de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, para llevar a cabo la coordinación ambiental efectiva de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto, se aplicarán las siguientes disposiciones:

1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los institutos adscritos y vinculados a este cuando se requiera, las autoridades ambientales urbanas, regionales y nacionales, los establecimientos públicos ambientales, las entidades territoriales, se coordinarán de manera efectiva con las autoridades tradicionales indígenas, las autoridades propias de los territorios indígenas, los Consejos Indígenas u otras estructuras similares de gobierno propio, en los términos del artículo 5 de este Decreto.

2. Las entidades públicas están llamadas a la coordinación de las competencias ambientales, con observancia de los sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, planes de ordenamiento ambiental indígena, componentes en materia ambiental de los planes de vida; con la adopción de medidas y/o instrumentos pertinentes, eficaces, eficientes, permanentes y culturalmente adecuadas, para consolidar la coordinación de autoridad a autoridad.

TÍTULO III

ESTRUCTURAS Y ARTICULACIÓN

Artículo 8. *Estructuras de Gobierno propio*. Las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas ejercerán las competencias establecidas en este Decreto desde sus estructuras de gobierno propio conforme a sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida.

Artículo 9. *Articulación de los mecanismos especiales de protección*. Para efectos de las competencias ambientales establecidas, se articulan a las disposiciones del presente Decreto, los siguientes mecanismos de protección a los pueblos indígenas:

1. Del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se articula la siguiente disposición contenida en el inciso segundo del numeral [6.2.2](#). Principios: “*En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos de propiedad y el uso y goce sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente*”.

2. Del Decreto 2333 de 2014, compilado en el Decreto [1071](#) de 2015, se articulan con la presente norma, los numerales [2](#), [3](#) y [4](#) del artículo 2.

TÍTULO IV FINANCIACIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

Artículo 10. *Alistamiento Institucional y Financiamiento*. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible coordinará con las entidades del Gobierno Nacional pertinentes y en concertación con la MPC la definición de los mecanismos y realizarán las acciones necesarias para garantizar los recursos de funcionamiento de las competencias ambientales de las autoridades indígenas, de conformidad con lo establecido en el artículo [4](#) del presente Decreto, en un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto.

De manera simultánea y en este mismo término de tiempo se acordarán con el apoyo del Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible, la Mesa Permanente de Concertación -MPC- y las autoridades ambientales, las medidas que permitan el alistamiento institucional.

Artículo 11. *Derogatorias y Vigencias*. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga todas las normas que le sean contrarias.

ANEXO II INTERVENCIONES

A. ESCRITOS DE COADYUVANCIA

1. Cámara Colombiana de Infraestructura

La entidad presentó escrito coadyuvando las demandas presentadas. En primer lugar, consideró que el Decreto 1275 de 2024 es inconstitucional por

extralimitación de las competencias otorgadas en el artículo 56 transitorio de la Constitución (cargos primero y tercero de los expedientes D-16345 y D-16396, respectivamente). Alegó que en este caso, no se tuvo en cuenta la taxatividad de las facultades que la norma otorga al gobierno y, aunque se anuncia que se crean medidas requeridas para el funcionamiento de territorios indígenas en materia ambiental, lo cierto es que en la práctica otorga competencias ambientales que no necesariamente conciernen a la organización territorial y que además ya han sido asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Expresó que los artículos 5 y 6 del Decreto 1275 de 2024 desconocen los artículos 150.7, 325 y 331 ya que las competencias ambientales otorgadas a las autoridades indígenas riñen con la autonomía de las corporaciones autónomas. Alega que a través de esta reglamentación político administrativo se pretende sustraer las competencias que ya fueron reconocidas a las corporaciones autónomas en desarrollo de la política ambiental. Para respaldar su posición, citó jurisprudencia constitucional relacionada con la autonomía y las funciones de las CAR. Por lo tanto, consideró que “la norma demandada desconoce que las competencias en materia de preservación del medio ambiente trascienden las potestades políticas administrativas que se predicán de la organización del territorio, por lo cual no es razonable asignar funciones concernientes a la expedición de mecanismos regulatorios de protección ambiental, en razón del territorio indígena.

Además, que el Decreto 1275 de 2024 es inconstitucional por desconocimiento del derecho a la consulta previa. Resaltó que esta norma ha sido cuestionada por no respetar este derecho de las comunidades indígenas ya que establece nuevos lineamientos que confieren a las autoridades indígenas facultades en materia ambiental y regulan su interacción con las entidades estatales y locales, alterando de forma sustancial la gestión de sus territorios en dicha materia.

Estimó también que el artículo 2 del Decreto 1275 de 2024 es inconstitucional por desconocimiento de los artículos 1, 7 y 95 de la Constitución, esto al redefinir el concepto de interés general en atención al principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas por encima del interés colectivo. Así “al establecer un criterio de interés general sui generis, basado en preferencias particulares, se debilita la cohesión jurídica y se promueve un modelo de gestión ambiental fragmentado, lo que va en contra del diseño constitucional que busca equilibrar las autonomías territoriales con las competencias nacionales”.

Apoyó la inconstitucionalidad del artículo 6 del Decreto 1275 de 2024 por cuanto no es claro en cuanto a la tipificación de conductas sancionables al no definir los tipos de sanciones ni sus límites, desconociendo los principios de legalidad y tipicidad. En ese escenario, también destacó que no hay claridad sobre la coordinación entre la autoridad ambiental competente y la autoridad indígena ni sobre los mecanismos de impugnación de decisiones, especialmente de quienes no hacen parte de la comunidad indígena.

En su escrito, el coadyuvante también apoyó la solicitud de suspensión provisional dentro del expediente D-16345¹¹⁰.

2. Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - ASOCARS

A través de su director, la asociación apoyó los argumentos de las demandas, explicando por qué el Decreto desconocía la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y por qué desconocía el principio democrático consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política.

Respecto del desconocimiento de los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución Política por parte del artículo 5 del Decreto 1275 de 2024, por cuanto se opone al régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR-, señaló que “si bien la coordinación interinstitucional es fundamental para una gestión ambiental efectiva, esta no puede traducirse en una restricción desproporcionada de las competencias que la Constitución y la ley han otorgado a las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR-. En este sentido, es relevante el análisis que advierte el accionante sobre la posible alteración del ámbito de competencia territorial de estas entidades, lo que podría limitar su capacidad de acción en zonas donde gozan de plena jurisdicción”¹¹¹.

Señaló que ha advertido al Ministerio de Ambiente sobre la colisión de competencias que traería consigo la sanción y/o implementación del decreto. Citando distintos actos expedidos por algunos resguardos indígenas invocando la competencia dada en el Decreto 1275 de 2024, los cuales, en su criterio “no solo ponen en riesgo los recursos naturales renovables de la nación, si no que transgreden el régimen de autonomía de las Corporaciones, que de conformidad con los artículos 113, 150 numeral 7º y 317 de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993 son la máxima autoridad ambiental en las regiones, y sobre el cual las respalda una basta línea jurisprudencial que determinan su régimen de autonomía que además, prohíben la injerencia de otras autoridades territoriales”¹¹².

En cuanto al desconocimiento del deber constitucional de regulación del Gobierno Nacional y, de cómo el Decreto analizado supone un desconocimiento del principio democrático consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, el coadyuvante indicó que la competencia otorgada por el artículo 56 transitorio de la Constitución Política “estaba extinguida al momento de su expedición, dado que los Decretos 1088 de 1993 y 1953 de 2014 ya habían regulado íntegramente el funcionamiento de los territorios indígenas y su articulación con otras entidades territoriales. En la Sentencia C-617 de 2015, la Corte Constitucional reconoció expresamente que el Decreto 1953 de 2014 cumplió con la función de establecer un marco normativo suficiente para

¹¹⁰ Esta solicitud fue resuelta negativamente mediante auto de fecha xx de 2025.

¹¹¹ Escrito coadyuvancia. Folio 11.

¹¹² Escrito coadyuvancia. Folio 13.

garantizar la operatividad de los territorios indígenas, agotando así la competencia gubernamental prevista en el artículo 56 transitorio”¹¹³. Motivo por el cual considera que la expedición de este Decreto 1275 constituye una extralimitación del ejecutivo de las facultades conferidas por el artículo 56 transitorio de la Constitución Política.

Igualmente, explicó que “el Gobierno Nacional, en lugar de presentar un proyecto de ley y acompañar su trámite legislativo, optó por la expedición de un decreto fundamentado en facultades excepcionales y transitorias, lo que implicó la omisión de aspectos esenciales para la legitimidad y validez del proceso democrático”¹¹⁴. Ello al no permitir un proceso de deliberación pública y transparente sobre los temas del decreto y no promover una participación ciudadana efectiva mediante debates o audiencias públicas amplias y suficientes.

3. Cámara Colombiana de Bienes y Servicios de Petróleo, Gas y Energía – CAMPETROL

Señaló que el Decreto 1275 de 2024 fue expedido en contravención del derecho a la consulta previa, la reserva de ley estatutaria, la delimitación de competencias del Gobierno en materia indígena y el respeto a la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo que, en su criterio “genera incertidumbre jurídica y afecta gravemente la seguridad en la gestión de recursos y la planificación de proyectos estratégicos para el país”¹¹⁵.

En cuanto al desconocimiento de la consulta previa, indicó que el mismo no fue garantizado, “pues el proceso llevado a cabo se limitó a trámites formales, tales como la publicación para recibir comentarios del proyecto con un plazo de 3 días (posteriormente ampliados a 15 días) y a la protocolización de actas de reuniones de la Mesa Permanente de Concertación, sin que se haya garantizado un diálogo efectivo ni se hayan considerado de forma sustancial los aportes de los actores afectados”¹¹⁶.

Además, consideró que como el Decreto 1275 de 2024 regula y delimita aspectos esenciales relacionados con tres derechos fundamentales de las comunidades indígenas como el derecho a la autodeterminación, el derecho a la consulta previa y el derecho a la propiedad colectiva, debió surtir el trámite legislativo de ley estatutaria.

En cuanto a las facultades del ejecutivo afirmó que “mediante la expedición del Decreto 1275 de 2024 el Gobierno excedió sus competencias al utilizar el artículo 56 transitorio para asignar funciones ambientales, que van más allá de la mera coordinación y funcionamiento de los territorios indígenas, y nada

¹¹³ Escrito coadyuvancia. Folio 16.

¹¹⁴ Escrito coadyuvancia. Folio 18.

¹¹⁵ Escrito coadyuvancia. Folio 2.

¹¹⁶ Escrito coadyuvancia. Folio 4.

tienen que ver con aspectos fiscales. Comprometiendo la unidad del ordenamiento jurídico y la adecuada administración ambiental”¹¹⁷.

Respecto de la afectación de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, señaló que el Decreto 1275 de 2024, transfiere de manera permanente e indeterminada, la competencia ambiental ejercida por estas entidades. Ello, en tanto la norma “no se circunscribe únicamente a los territorios indígenas, sino que se extiende a resguardos, reservas, territorios ancestrales, territorialidades y áreas poseídas por las comunidades indígenas, extensión que abarca categorías que no están reconocidas como entidades públicas, lo que implica la transferencia de funciones de regulación, gestión, coordinación y sanción ambiental sin establecer límites precisos ni mecanismos de control. La falta de delimitación en el alcance de estas funciones genera ambigüedad en la distribución de competencias, distorsionando la estructura del Sistema Nacional Ambiental y la seguridad jurídica en el ejercicio de funciones públicas”¹¹⁸.

Alegó el coadyuvante que el decreto desconoce el derecho al debido proceso y a la administración de justicia al asignar a las autoridades indígenas competencias “como la emisión de actos generales y particulares, la formulación de reglamentos, la imposición de sanciones y la administración de recursos naturales, sin establecer las acciones judiciales que proceden contra dichas determinaciones, ni el procedimiento administrativo dispuesto para controvertirlas ante la autoridad”¹¹⁹. Finalmente, considera que la asignación indiscriminada de competencias sin los mecanismos de participación y control que puedan limitar la asunción de funciones públicas, el Decreto 1275 de 2024 pone en riesgo la vida e integridad física de las comunidades indígenas.

4. Consejo Gremial Nacional

A través de su directora, el Consejo Gremial Nacional presentó las razones por las cuales coadyuva las demandas presentadas contra el Decreto 1275 de 2024.

En primer lugar, señaló que el Decreto 1275 de 2024 excede las facultades del artículo 56 transitorio de la Constitución al (i) no contener fiscales; (ii) no ocuparse exclusivamente de los territorios indígenas, sino que atribuye funciones, cargas y responsabilidades ambientales a numerosas categorías de organizaciones indígenas que no corresponden con la categoría constitucional de territorio indígena. Además, alegó que el Gobierno Nacional ya ejerció la competencia prevista en el citado artículo mediante los Decretos Ley 1088 de 1993 y 1953 de 2014. Este último, dijo, creó un régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas, regulando todos los aspectos necesarios para tal fin. Afirmó que las competencias ambientales, “no son necesarias para el funcionamiento básico de los territorios indígenas, pues en el marco constitucional estas competencias corresponden a otras instituciones

¹¹⁷ Escrito coadyuvancia. Folio 6.

¹¹⁸ Escrito coadyuvancia. Folio 7.

¹¹⁹ Escrito coadyuvancia. Folio 8.

como las Corporaciones Autónomas Regionales. Cualquier modificación a este esquema debe ser realizada por el Legislador y no por el Gobierno, ya que el artículo 56 transitorio no permite exceder el concepto constitucional de territorio indígena ni regular entidades diferentes a estos”¹²⁰.

En segundo lugar, explicó que el decreto desconoce la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales al otorgar a las autoridades indígenas competencias exclusivas para regular, gestionar y gobernar los recursos naturales en sus territorios, lo que invade las atribuciones constitucionales de las CAR. Alegó que este desplazamiento de competencias se materializa en dos aspectos críticos: “1. Modificación Territorial sin Sustento Constitucional: El decreto extiende las competencias ambientales indígenas más allá de los territorios indígenas legalmente constituidos (artículo 329 CP), incluyendo resguardos, territorios ancestrales y áreas simplemente poseídas por comunidades. Esta ampliación desdibuja los límites jurisdiccionales de las CAR, cuyas competencias territoriales están definidas por ley y no pueden alterarse mediante decretos. 2. Transferencia Indebida de Funciones Públicas: Si bien el artículo 123 de la Constitución permite reasignar funciones públicas, la jurisprudencia ha establecido que esto no puede implicar el vaciamiento de las competencias de las autoridades estatales. El decreto, sin embargo, transfiere a las autoridades indígenas facultades ambientales amplias y ambiguas, como la formulación de instrumentos regulatorios, la definición de determinantes de ordenamiento territorial y la potestad sancionatoria (artículo 6), sin precisar cómo coexisten estas con las funciones de las CAR. Esta ambigüedad genera un solapamiento normativo que despoja a las CAR de su rol constitucional, al crear incertidumbre sobre qué competencias conservan y cuáles se transfieren”.¹²¹

En tercer lugar, manifestó que el artículo 2 del Decreto 1275 de 2024 redefine el interés general de manera restrictiva, priorizando de forma absoluta los intereses de las comunidades indígenas y la protección ambiental en sus territorios, bajo el principio de "maximización de la autonomía de los pueblos indígenas". Redefinición que, en su criterio, contradice el marco constitucional y jurisprudencial, generando tensiones irreconciliables con el interés nacional y la unidad del Estado.

En cuarto lugar, señaló que el decreto redefine el principio de precaución ambiental al introducir la “integridad cultural” como criterio adicional, sin definir estándares objetivos para medir su afectación, lo que genera ambigüedad y subjetividad. Adicionó que esta modificación, “además de generar inseguridad jurídica, desvirtúa el propósito del principio de precaución y desconoce los mecanismos existentes para proteger los derechos indígenas, como la consulta previa”¹²².

¹²⁰ Escrito coadyuvancia. Folio 5.

¹²¹ Escrito coadyuvancia. Folio 6.

¹²² Escrito coadyuvancia. Folio 11.

En quinto lugar, advirtió una vulneración del derecho al debido proceso (artículo 29 de la Constitución) y del derecho de acceso a la justicia (artículo 229 CP) al otorgar competencias sancionatorias a las autoridades indígenas. Explicó que el decreto “omite garantías procesales básicas, como el derecho a la defensa, la presentación de pruebas o la impugnación de decisiones, vulnerando el núcleo esencial del debido proceso. Esto es especialmente crítico cuando las sanciones afectan a personas no indígenas en territorios ancestrales extensos (como la Sierra Nevada o la Guajira), donde las autoridades indígenas ejercen competencias ambientales sin un marco claro para cuestionar sus actos. El decreto no establece mecanismos para impugnar estas decisiones ante la jurisdicción contencioso-administrativa, violando el derecho de acceso a la justicia (Sentencia C-1436/2000), que exige controles judiciales efectivos sobre actos administrativos”¹²³.

5. Asociación de Coquizadores de Norte De Santander

A través de su gerente, la asociación presentó escrito de coadyuvancia sobre la solicitud de inconstitucionalidad del Decreto 1275 de 2024.

En primer lugar, estimó que el citado decreto desconoce el derecho a la participación pública (artículo 70 superior) y el Acuerdo de Escazú (artículo 7), que hace parte del bloque de constitucionalidad. Ello, por cuanto no existe ninguna disposición dentro del decreto “que permita la participación ciudadana en la toma de decisiones de las autoridades ambientales indígenas, es decir se crean islas donde la gestión ambiental del territorio se desarrolla a espaldas de la ciudadanía, sin oportunidad alguna de acceder a la información o participar de manera efectiva. Bajo el principio de la maximización de la autonomía de los pueblos indígenas [art. 2 del Decreto 1275] se impide a la ciudadanía el ejercicio del más simple de los derechos de participación que la misma Constitución le había garantizado [art. 79 C.P], convirtiendo de esta forma a las jurisdicciones de las autoridades ambientales indígenas en territorios donde tales derechos constitucionales son nulos, lo cual no solo es regresivo, sino atentatorio de la Constitución Política de Colombia y del Acuerdo de Escazú que integra el bloque de constitucionalidad”¹²⁴.

Alegó que esta negación al derecho de participación en la decisiones ambientales adoptadas por autoridades ambientales indígenas, se ha hecho evidente con la expedición de varias actuaciones que han generado riesgos ambientales sobre ecosistemas estratégicos de la Nación, citando a manera de ejemplo la Resolución 009 del 22 de enero de 2025, por medio de la cual aprobó la sustracción definitiva de 1.043 hectáreas de reserva de la Amazonía para autorizar que el resguardo Remanso-Chorrobocón haga explotación de oro dentro del río Inírida por medio de dragas.

En segundo lugar, consideró que el Decreto 1275 de 2024 vulnera el Acuerdo de Escazú en lo que respecta al acceso a la justicia ambiental y otras normas

¹²³ Escrito coadyuvancia. Folio 13.

¹²⁴ Escrito coadyuvancia. Folio 6.

constitucionales conexas al derecho de defensa. Esto, porque “las autoridades ambientales indígenas se convierten en juez y parte de las medidas ambientales que está adoptando. La norma no establece cuáles son las instancias jurisdiccionales a las que se puede acceder para controvertir tales decisiones ambientales, lo que crea obstáculos al ejercicio de la justicia ambiental. Todas las disposiciones del artículo 8 del Acuerdo de Escazú antes mencionadas están siendo desconocidas”¹²⁵. Violando, en su criterio, el debido proceso constitucional y el derecho de defensa al no existir un proceso reglado, ni una instancia para ejercer estos derechos en los casos de decisiones que expidan las autoridades ambientales indígenas que impacten al ambiente.

En tercer lugar, alegó una vulneración del régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que se eliminaron una serie de competencias ambientales que ostentaban las CAR sobre planificación ambiental, otorgamiento de permisos y ejercicio de la facultad sancionatoria para, vía Decreto, otorgándoselas a las autoridades ambientales indígenas. Para el coadyuvante es “obvio que la norma demandada suprimió esas competencias de las CAR, por lo cual debe ahora analizarse si tal decisión violó el régimen autonómico de las Corporaciones previsto en el art.150-7 constitucional”¹²⁶.

Adicionalmente, planteó una vulneración de los principios de subsidiariedad y concurrencia del artículo 288 constitucional. Así, destaca que “en el marco del Decreto 1275 se condiciona el principio de concurrencia el cual será aplicable en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del decreto y concurren competencias ambientales. (...) Tampoco hay concurrencia cuando el mismo Decreto señala la primacía de los sistemas normativos indígenas por encima de las demás disposiciones ambientales del orden nacional [art. 1, literal j del Decreto] y hasta de la Constitución Política [como sucede con los derechos de participación] y habida cuenta que las CARs o el nivel central no pueden ser operadores jurídicos de la normatividad indígena y tampoco pueden aplicar en esos territorios las normas del Estado Unitario, la concurrencia se vuelve nula y meramente simbólica”¹²⁷.

Finalmente, en cuanto al principio de subsidiariedad señaló el coadyuvante que “el Decreto 1275 quitó las competencias a las CAR, y pasó a instituir una aplicación preferente de la normatividad del derecho propio indígena, dejando desprovista de toda aplicación del principio de subsidiariedad por parte de un nivel de mayor cobertura geográfica (CAR) o del nivel central. En otras palabras, no hay subsidiariedad, cuando no hay competencias concurrentes, porque el nivel con mayor amplitud territorial no puede actuar en ese ámbito geográfico”¹²⁸.

6. Asociación Colombiana de Generadores de Energía, ACOGEN

¹²⁵ Escrito coadyuvancia. Folio 16.

¹²⁶ Escrito coadyuvancia. Folio 18.

¹²⁷ Escrito coadyuvancia. Folio 24.

¹²⁸ Escrito coadyuvancia. Folio 25.

A través de su apoderado judicial, presentó los siguientes argumentos para respaldar los expuestos por los demandantes. En su criterio, el Decreto 1275 de 2024, tiene múltiples vicios de inconstitucionalidad y vulneraciones a derechos fundamentales reconocidos tanto por la Constitución Política como por el ordenamiento jurídico colombiano.

El interviniente estimó que se desconocieron garantías esenciales como la consulta previa con las comunidades afectadas, en abierta contradicción con el artículo 330 de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT. También, se vulneró el derecho fundamental al debido proceso y el principio de legalidad sancionatoria, al introducir un régimen sancionatorio ambiguo, carente de tipos definidos, sanciones claras y procedimientos adecuados, generando un marco de inseguridad jurídica, especialmente para aquellos sujetos no cobijados por la jurisdicción indígena. Señaló que se excedieron las competencias otorgadas por el artículo transitorio 56 de la Constitución, que ya habían sido ejercidas y agotadas mediante regulaciones previas, lo que impide su reinterpretación arbitraria para justificar nuevas disposiciones.

De otra parte, insistió que se traslaparon las competencias entre las diferentes autoridades ambientales, vulnerando directamente la Ley 99 de 1993, al debilitar la autoridad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y desestructurar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se redefine la noción de interés general, que, lejos de armonizar los derechos de todos los ciudadanos, establece una jerarquía en la cual ciertos intereses particulares se imponen sobre bienes jurídicos igualmente protegidos, en colisión directa con el artículo 1 de la Constitución.

Apoyó el cargo por vulneraron el principio de sostenibilidad fiscal por considerar que se asignan recursos para financiar competencias ambientales de las autoridades indígenas sin respetar el artículo 151 de la Constitución y sin evaluar el impacto fiscal de dicha orden de gasto. Además de crear inseguridad jurídica ante la falta de claridad del alcance territorial del Decreto y la coexistencia de autoridades, generando conflictos normativos y administrativos que afectan la unidad del Estado. Finalmente, señaló que el decreto contraría lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú, afectando el derecho de la ciudadanía a participar de manera efectiva en la toma de decisiones ambientales

7. Gilberto Estupiñan Parra (coadyuvancia ciudadana)

El ciudadano manifiesta que su escrito se dirige a profundizar el cargo que refiere a la inconstitucionalidad del Decreto 1275 de 2024 porque, a la luz del artículo 56 transitorio, el Gobierno nacional no se encontraba facultado para expedirlo.

En primer lugar, señala que con la expedición del Decreto 632 de 2018, que extendió las disposiciones del Decreto 1953 de 2014 a los territorios indígenas ubicados en zonas no municipalizadas, adecuando la estructura jurídica y fiscal para garantizar su autonomía y funcionalidad, se completó el desarrollo normativo previsto en la habilitación transitoria, sin que subsistan vacíos que

justifiquen nuevas intervenciones del Ejecutivo bajo esa misma competencia. Afirmando que “los tres objetivos permitidos por el artículo 56 transitorio han sido plenamente desarrollados mediante el marco normativo existente y constituyen la totalidad de normas que los territorios requieren para su funcionamiento. Por tanto, no subsiste justificación alguna para que el Ejecutivo expida nuevas disposiciones al amparo de esa habilitación extraordinaria, que debe entenderse como agotada”¹²⁹.

En segundo lugar, alega que, aun considerando que la facultad del artículo 56 transitorio no se agotó, dicho artículo transitorio no permite la expedición de normas para otorgar funciones de autoridad indígena. Manifiesta que esas facultades son taxativas y el objeto del Decreto 1275 excede los fines permitidos constitucionalmente al regular “una materia adicional —las competencias ambientales— que no pueden considerarse imprescindibles para el funcionamiento general de los territorios indígenas, y que además involucra una dimensión técnica y política cuya creación exige una ley formal del Congreso.”¹³⁰

8. John Iván Nova Arias (coadyuvancia ciudadana)

El ciudadano aclara que su intervención tiene como objeto fortalecer los argumentos de los demandantes respecto a la inconstitucionalidad derivada de la falta de la consulta previa que debió realizarse con todas las comunidades antes de expedir la norma de carácter nacional, tal como lo estableció la sentencia C-030 del 23 de enero de 2008 sobre la Ley General Forestal de la Ley 1021 de 2006.

En primer lugar, el ciudadano realiza una contextualización de la consulta previa, desde el concepto contenido en el Convenio 169 de la OIT y su pertenencia al bloque de constitucionalidad, así como del fundamento jurisprudencial de esta figura.

Seguidamente, expresa que el Decreto 1275 de 2024 genera una afectación directa a las comunidades indígenas del país y fue expedido sin realizar la consulta previa. Además, que no es posible aceptar la justificación del gobierno, relacionada con el hecho de que este proyecto tuvo su iniciativa en los pueblos indígenas en el Marco de la Mesa Permanente de Concertación, ya que de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia C-030 de 2008 “la consulta previa a la ley, es adicional a la participación que se les debe dar a los pueblos indígenas...”. De modo que, en su criterio, “los espacios de participación como la Mesa Permanente de Concertación no reemplazan la consulta previa que es una obligación del Estado a partir de la incorporación del Convenio 169 de la OIT al ordenamiento jurídico colombiano”¹³¹.

¹²⁹ Escrito coadyuvancia. Folio 7.

¹³⁰ Escrito coadyuvancia. Folio 9.

¹³¹ Escrito coadyuvancia. Folio 17.

Lo anterior, dice el interviniente, si se tiene en cuenta lo siguiente¹³²: (i) El documento a que hace referencia el gobierno nacional en la memoria justificativa data del 2017. En esa medida, no puede tomarse la revisión hecha por la Mesa Permanente de Concertación en el 2017 como el proceso consulta previa de una norma expedida en 2024. (ii) No se aporta el texto original de 2017 y es difícil de creer que el gobierno actual haya expedido una norma elaborada por un gobierno anterior. (iii) La Mesa Permanente de Concertación está integrada por representantes de algunas comunidades indígenas del país. El hecho de que no se encuentren todas las comunidades indígenas del país que se verán afectadas por la norma, que les impone obligaciones como autoridad ambiental, implica que no todas las comunidades indígenas del país conocieron y aceptaron dichas obligaciones.

B. ESCRITOS DE INTERVENCIÓN

9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La entidad intervino para pronunciarse únicamente frente al cargo relacionado con la vulneración de los artículos 151 y 334 de la Constitución y aclaró que los decretos que se expiden con fundamento en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política no están sujetos al trámite y debate ante el Congreso de la República, de modo que el análisis de impacto fiscal, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, no se impone como un requisito para su elaboración.

En todo caso, indicó que el artículo 10 del Decreto Ley 1275 de 2024 no infringe los principios presupuestales, ni la sostenibilidad fiscal, en tanto la norma no comporta una orden ni una asignación de gasto. Por el contrario, el citado artículo establece el deber de adelantar un proceso de coordinación entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las entidades del gobierno nacional pertinentes, así como la concertación con la Mesa Permanente de Concertación (MPC), para que conjuntamente definan mecanismos y se adelanten acciones que permitan garantizar los recursos para el funcionamiento de las competencias ambientales de las autoridades indígenas, teniendo en cuenta para el efecto el criterio orientador de sostenibilidad de las finanzas públicas.

En ese contexto, señaló que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá coordinar con las entidades del Gobierno nacional y con la MPC la definición de mecanismos y acciones para los fines descritos. Por lo tanto, para el ministerio la sola exigencia de la coordinación y concertación aludidas no suponía un estudio de impacto fiscal, en la medida que este solo podrá determinarse en el momento en que los mecanismos y acciones estén debidamente identificados.

10. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

¹³² Escrito coadyuvancia. Folio 18

La entidad intervino para solicitar la inhibición de la Corte Constitucional y de manera subsidiaria en defensa de la exequibilidad del Decreto 1275 de 2024.

Respecto de la aptitud de las demandas señala que no cumplen el presupuesto de certeza al presentar cargos que carecen de precisión, especialmente al afirmar que el Decreto 1275 de 2024 otorga competencias ambientales permanentes e ilimitadas a las autoridades indígenas, o que sustituye las funciones de las CAR. Estas afirmaciones no se sustentan en el texto del Decreto. En criterio de la entidad, los demandantes parten de una lectura subjetiva del Decreto, ignorando que este establece que las competencias indígenas deben ejercerse en armonía con la Constitución y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), bajo principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (arts. 5 y 6).

En ese escenario, se confunde el reconocimiento de derechos colectivos étnicos con una supuesta alteración del reparto constitucional de competencias. Sin embargo, la Corte Constitucional en las sentencias SU-510/98, T-129/11, T-530/16 ha reconocido que el fortalecimiento de la autonomía indígena en materia ambiental es constitucional. Por lo tanto, no es cierto que el decreto crea un nuevo ordenamiento o vacía competencias estatales. Por el contrario, “operacionaliza la coordinación funcional entre autoridades indígenas y estatales”¹³³, respetando la diversidad étnica.

Afirmó también el Ministerio que los cargos se basan en escenarios hipotéticos (como posibles contradicciones futuras entre normas indígenas y nacionales), y critican intenciones o consecuencias no expresadas en el decreto, en lugar de su contenido normativo real, aspectos que no son válidos en un juicio de constitucionalidad.

Respecto de la falta de especificidad, el interviniente manifestó que los cargos no establecen una relación directa y razonada entre los artículos del Decreto Ley 1275 de 2024 y las normas constitucionales que se alegan como vulneradas. Además, que se acude a afirmaciones genéricas sin desarrollo argumentativo, citando expresiones como “desconoce la estructura del Estado” o “sustituye al legislador”¹³⁴ sin explicar qué disposición específica del Decreto produce ese efecto ni cómo vulnera el orden constitucional.

Afirmó que la demanda se basa en interpretaciones subjetivas y enunciados generales, sin respaldo textual ni normativo concreto en el Decreto acusado, alegando múltiples violaciones constitucionales sin desarrollar de forma autónoma la relación entre cada artículo del Decreto y cada norma superior, lo que impide identificar la premisa de inconstitucionalidad.

Finalmente, alegó que los cargos de las demandas no satisfacen la carga argumentativa de suficiencia, al no presentar una exposición razonada, completa ni jurídicamente estructurada que permita sostener con rigor que el Decreto Ley 1275 de 2024 contradice normas constitucionales de manera

¹³³ Escrito de intervención. Folio 15.

¹³⁴ Escrito de intervención. Folio 16.

directa y verificable. Además, también indicó que los accionantes omiten considerar que el Decreto Ley 1275 de 2024 desarrolla compromisos internacionales del Estado colombiano que hacen parte del bloque de constitucionalidad, especialmente los derivados del Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante la Ley 21 de 1991.

De otra parte, respecto de la exequibilidad del Decreto 1275 de 2024, indicó en primer lugar, que este decreto es acorde y necesario para el desarrollo de la competencia excepcional vigente del artículo 56 transitorio constitucional

Contrario a lo afirmado por los demandantes, el Ministerio señaló que la competencia otorgada por el artículo 56 transitorio no se ha agotado con la expedición de los Decretos 1088 de 1993 y 1953 de 2014. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-617 de 2015, ha interpretado esta disposición de manera amplia y funcional, señalando que su finalidad es permitir el desarrollo progresivo y efectivo de los territorios indígenas como entidades territoriales de carácter especial.

En ese sentido, resaltó que el artículo 56 transitorio no se limita a aspectos formales o fiscales, sino que comprende todas aquellas normas sustantivas necesarias para garantizar el ejercicio pleno de las competencias propias de los pueblos indígenas, incluyendo la gestión ambiental. Así, el interviniente afirmó la gestión ambiental no puede entenderse como una competencia ajena a los territorios indígenas. Por el contrario, constituye una dimensión esencial de su autogobierno, conforme a su cosmovisión, usos y costumbres. Así lo reconoce el bloque de constitucionalidad, en particular el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia, que garantiza el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus sistemas propios de organización y a gestionar sus recursos naturales.

En consecuencia, concluyó el Ministerio que el Decreto Ley 1275 de 2024 se ajusta plenamente a la habilitación conferida por el artículo 56 transitorio. No constituye una extralimitación de funciones, sino una medida necesaria, proporcionada y coherente con el mandato constitucional de garantizar el funcionamiento integral de los territorios indígenas. Por tanto, debe ser declarado exequible.

En segundo lugar, señaló que el Decreto Ley 1275 de 2024 desarrolla el artículo 56 transitorio y aplica directamente la Constitución en materia de derechos de los Pueblos Indígenas. Reiteró que el Decreto Ley 1275 no introduce normas aisladas, sino que “guarda coherencia con el sistema normativo nacional, al plantear un marco para la armonización de diferentes sistemas de conocimiento, en desarrollo del pluralismo jurídico y del deber legal y constitucional de coordinación de la administración pública”¹³⁵.

Igualmente, indicó que la Corte Constitucional ha señalado que las autoridades indígenas ejercen competencias ambientales reconocidas constitucionalmente

¹³⁵ Escrito de intervención. Folio 27.

las cuales fueron objeto de regulación a través del decreto cuestionado y que no pueden ser ignoradas por otras entidades públicas.

En tercer lugar, alegó que el Decreto Ley 1275 de 2024 desarrolla el artículo 330 de la Constitución en armonía con el bloque de constitucionalidad y el principio de pluralismo jurídico con base en los siguientes argumentos: (i) el artículo 330 no limita la función de las autoridades indígenas a una acción material, sino que les otorga competencias jurídicas para velar por la preservación de los recursos naturales. La Corte Constitucional ha interpretado esta disposición como un mandato que implica deberes institucionales y normativos, necesarios para ejercer eficazmente la protección ambiental. (ii) La lectura aislada del artículo 330 desconoce que las autoridades indígenas ejercen funciones jurisdiccionales propias (art. 246 C.P.) y que su derecho al gobierno propio incluye la administración de sus territorios conforme a sus normas ancestrales. Esto se refuerza con el artículo 15 del Convenio 169, que garantiza la participación de los pueblos indígenas en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales.

En cuarto lugar, sostuvo que el Decreto Ley 1275 de 2024 fortalece la coordinación interinstitucional y respeta la autonomía constitucional y funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR contemplada en el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Nacional. En su criterio, la acusación parte de una lectura fragmentaria del Decreto, que desconoce no solo el carácter pluralista, descentralizado y funcionalmente diferenciado del Estado colombiano, sino la estructura normativa del propio Decreto 1275 de 2024, que define de manera clara y delimitada las competencias de las autoridades indígenas, sin sustraer ni invadir las atribuciones legales o constitucionales de las CAR.

Insistió en que el artículo 5º del Decreto no impone ni desplaza a las CAR, “sino que efectúa un reconocimiento jurídico de una realidad constitucional y convencional: en los territorios indígenas, existe una autoridad ambiental legítima que debe ser articulada funcionalmente con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), sin establecer jerarquías, sino bajo una lógica de complementariedad y corresponsabilidad. La coordinación, como principio transversal del funcionamiento estatal en un modelo descentralizado, no puede ser interpretada como una cláusula vacía, sino como un deber positivo del Estado de armonizar las diversas competencias”¹³⁶. Por lo tanto, este deber de coordinación reafirma la coexistencia y la necesaria colaboración, no la exclusión.

En quinto lugar, señaló que el artículo 2 del Decreto Ley 1275 de 2024 desarrolla válidamente el principio de interés general conforme al artículo 1º de la Constitución. Consideró que la interpretación del accionante desconoce que dentro del estado social de derecho organizado en forma de República unitaria y pluralista, se contempla un único concepto de interés general, el cual abarca la visión de los Pueblos Indígenas y sus funciones como autoridades

¹³⁶ Escrito de intervención. Folio 33.

ambientales, políticas y jurisdiccionales, reconociendo que la protección del territorio ancestral, del medio ambiente y de la diversidad cultural son expresiones legítimas y constitucionalmente protegidas del interés general.

En este sentido, explicó que el artículo 2 del Decreto debe ser interpretado a la luz del principio de integridad territorial y ecosistémica, expresamente consagrado en el literal h) del artículo 3 del mismo cuerpo normativo. Además, debe reconocerse que el decreto integra un principio de no regresividad en materia ambiental, coherente con la jurisprudencia constitucional y los principios generales del derecho ambiental, que promueve una coexistencia normativa que busca fortalecer la protección del ambiente y los ecosistemas desde la especificidad de los territorios indígenas.

En sexto lugar, señaló que el artículo 6 numeral 3 del Decreto Ley 1275 de 2024 es compatible con el artículo 29 de la Constitución en el marco del pluralismo jurídico ambiental. Estimó que la demanda desconoce el alcance constitucional y jurisprudencial de la jurisdicción especial indígena y su integración con el bloque de constitucionalidad. En efecto, señaló que la habilitación contenida en el artículo 246 de la Constitución incluye la potestad sancionatoria como parte de sus funciones de gobierno y administración de justicia interna y que las facultades sancionatorias deben interpretarse como un desarrollo del principio de coordinación interjurisdiccional, conforme al cual se posibilita la articulación entre las autoridades ambientales y las autoridades indígenas en los casos en que las afectaciones al medio ambiente tengan incidencia directa sobre territorios indígenas.

Igualmente, el Ministerio insistió en que el decreto es claro al establecer que en los eventos que involucren a terceros ajenos a la comunidad, deberá primar una coordinación funcional entre jurisdicciones, en armonía con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad que rigen tanto el Estado colombiano como el Sistema Nacional Ambiental.

En séptimo lugar, explicó que el artículo 10 del Decreto Ley 1275 de 2024 cumple con los principios de legalidad, sostenibilidad fiscal en el marco del deber constitucional de coordinación institucional.

11. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC)

A través de su representante legal, la ANUC intervino con el fin de solicitar la inexecutable del Decreto 1275 de 2024. Luego de describir sus objetivos como asociación, indicó que el mencionado decreto representa un riesgo para la continuidad de las actividades productivas en los diferentes territorios del país, debido a que faculta a las autoridades indígenas para actuar como autoridades ambientales en cualquier área a nivel nacional. Señaló también que “las decisiones sobre el desarrollo de las distintas actividades económicas se adoptarán sin un procedimiento claro, ni parámetros técnicos que permitan

garantizar la idoneidad, eficiencia y certeza de las mismas”¹³⁷. Situación, que dijo, genera incertidumbre jurídica y desequilibrio de las instituciones públicas.

Alegó el interviniente que el Decreto 1275 excedió las facultades del artículo 56 transitorio de la Constitución ya que las materias en él reguladas desbordan las competencias mencionadas en el citado artículo transitorio y las establecidas en el artículo 329 superior, al no ser de carácter fiscal y tampoco relativas al funcionamiento de los territorios indígenas.

Aseguró que como población campesina, en virtud del decreto deben acudir a una instancia indígena, “sin técnica ni conocimiento ambiental que sea apto para la realización de un suministro adecuado y necesario para solventar las necesidades del agro, aspecto que se tornará en un conflicto de poder y de limitación a la producción y desarrollo alimenticio de los pueblos”¹³⁸.

Expuso que el citado decreto genera inseguridad jurídica y conflictos en cuanto a la tenencia y propiedad de la tierra, al otorgar competencias en materia de ordenamiento territorial a comunidades que no han sido constituidas como tal y, que no cuentan con un territorio titulado por la Agencia Nacional de Tierras. En su criterio, esto es contrario a lo establecido en el artículo 56 transitorio y 329 de la Constitución, pues la atribución que se desprende ellos está dirigida a los territorios indígenas determinados como entidad territorial, lo cual supone que estos deben estar plenamente constituidos.

Afirmó que una interpretación distinta puede generar “un incentivo perverso de ocupación de predios privados y conflictividad dentro de los territorios entre las mismas comunidades indígenas, entre estas y las afrocolombianas y entre las dos anteriores y las campesinas, pues las comunidades indígenas que tengan meras expectativas sobre algún terreno sobre el cual otra comunidad tenga igual pretensión, la primera podrá ejercer plena autoridad y competencia ambiental aun cuando su derecho/territorio no ha sido reconocido o consolidado”¹³⁹.

Señaló también que el Decreto 1275 contraviene el derecho y principio al debido proceso administrativo y genera desequilibrio institucional. Expresó que “la potestad de las autoridades indígenas en dirección de su competencia atribución legal que imprime el decreto 1275 sobre el ajuste de compromiso a fin de garantizar los procesos para el funcionamiento como autoridades ambientales a los compañeros indígenas, el desequilibrio se torna real cuando dichos procedimientos no se manifiestan en condiciones justas y equitativas que desbordan las reglas en el devenir procesal, quienes tiene la dicotomía de obedecer a sus reglas de la jurisdicción indígena propia o al debido proceso constitucional, permitiendo el desbalance jurídico para una de las partes, cuando se trata de entrelazar derechos de campesinos, afro u otros, parcializando decisiones que contrarían el derecho, contraviniendo las decisiones administrativas en su esencia, en raizado en la transparencia, afectaciones

¹³⁷ Escrito de intervención. Folio 5.

¹³⁸ Escrito de intervención. Folio 6.

¹³⁹ Escrito de intervención. Folio 10.

objetivas, generando con estos comportamientos procesales un desliz judicial al no permitir que las instituciones”¹⁴⁰

En cuanto al interés general definido en el decreto demandado, señaló que genera un desequilibrio al transformarlo en individual en torno a la autonomía de los indígenas y sus normas tradicionales. Finalmente, cuestionó que el decreto concediera asignaciones de funciones públicas a las autoridades indígenas sin el sustento legal suficiente, funciones que son competencia de los entes de control ya reconocidos y acreditados.

12. Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas - MPC

Intervino para solicitar la exequibilidad del Decreto demandado, señalando que el mismo, no es un instrumento aislado ni un capricho unilateral del Ejecutivo, sino la materialización de un proceso de deliberación intercultural y construcción normativa participativa, durante más de una década entre el Estado colombiano y los pueblos indígenas.

En primer lugar, hace referencia al contexto histórico de este Decreto, luego a los territorios indígenas y la estructura del Estado Colombiano. Seguidamente, y como tema transversal para la resolución del problema jurídico planteado por los accionantes, se refiere a la primacía e integridad constitucional, solicitando una valoración integral para establecer si el desarrollo legislativo de la estructura orgánica político administrativa establecidas en el artículo 286 superior se ha desarrollado de manera integral por el Congreso de la República o, si por el contrario, el legislador ordinario ha omitido sus deberes, “incurriendo en una vía de hecho mediante la cual se ha configurado una ‘mutación’ del texto constitucional, vulnerando los pilares del Estado Social de Derecho y negando la supremacía constitucional”¹⁴¹.

Al respecto, señaló que esta mutación constitucional se da cuando las prácticas de los órganos del Estado son contrarias a la Carta Política, contribuyendo a la imposibilidad de ejercer las atribuciones que en ella se asignan. Así, expuso que “el Congreso de la República ha sido sistemáticamente renuente a expedir la Ley Orgánica que le ordena el artículo 329 para generar las condiciones requeridas en la formalización y delimitación de los Territorios Indígenas como Entidades Territoriales, limitando el ejercicio pleno de los Pueblos Indígenas de sus derechos a la autonomía, el autogobierno y autodeterminación, entre otros; y por el contrario ha desarrollado normas que tien[d]en a fortalecer los regímenes municipales, contrariando los principios constitucionales consagrados en el artículo 1 y 7 de la Carta”¹⁴².

En ese escenario, consideró que el uso de las facultades constitucionales atribuidas al Gobierno Nacional en el artículo 56 transitorio, ejercidas con la

¹⁴⁰ Escrito de intervención. Folio 12.

¹⁴¹ Escrito de intervención. Folio 21.

¹⁴² Escrito de intervención. Folio 23.

expedición del Decreto Ley demandado se corresponden con la obligación de asegurar los derechos y libertades de los pueblos indígenas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y contribuye a evitar la consolidación de la mutación constitucional por parte del Congreso de la República.

De otra parte, respecto de la vigencia del artículo 56 transitorio de la Constitución, indicó que esta norma tiene amplias facultades para suplir las omisiones jurídicas que se evidencia en la actualidad y dar cumplimiento y profundidad a la normatividad existente en relación con los Territorios Indígenas. Ahora, en cuanto a las materias específicas relacionadas con el funcionamiento de los territorios indígenas, consideró que el demandante no precisó cuáles serían, y solo insiste en que las relaciones ambientales no hacer parte de ellas, lo que no permite establecer que el ejecutivo ha excedido las facultades otorgadas.

Resaltó el interviniente que “respecto a las competencias ambientales, el Decreto 1953 de 2015, ya revisado por la Corte Constitucional, establece explícitamente en su artículo 13 que los territorios indígenas tienen la facultad de “definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de sus planes de vida”. Este antecedente jurídico demuestra claramente que el Ejecutivo puede utilizar legítimamente el artículo 56 transitorio para regular competencias ambientales sin vulnerar la reserva legal, siempre que se restrinja su ámbito de aplicación a los territorios indígenas”¹⁴³.

También hizo referencia al Decreto 632 de 2018, no mencionado en las demandas, el cual incluye en su artículo 5 la misma función de definición, ejecución y evaluación de políticas ambientales y en el artículo 4, un principio sobre diversidad cultural y ambiental. afirmando que “el Decreto 1275 de 2024 leído de manera integral, es solo una pieza más dentro del gran rompecabezas que desarrolla este principio y los mandatos constitucionales vigentes”¹⁴⁴.

Finalmente, alegó que la Corte ya ha definido la existencia de competencias ambientales ejercidas por las autoridades indígenas dentro del ordenamiento jurídico colombiano, a través de una lectura integral de la Constitución y la normatividad vigente en la época. Lo que evidencia claramente que el Decreto 1275 de 2024 desarrolla estas competencias y genera mecanismos e instrumentos legales que permitan la coordinación entre las autoridades correspondientes.

Ahora bien, en cuanto a la definición del interés general, el sentido del desarrollo contenido en el decreto 1275 de 2024 no puede entenderse como la manifestación específica de un grupo poblacional, sino que es necesario verlo en toda su dimensión. De esta manera, la definición “eleva los estándares

¹⁴³ Escrito de intervención. Folio 42.

¹⁴⁴ Escrito de intervención. Folio 42.

constitucionales al armonizarlos con los mandatos de protección de la vida, la búsqueda la paz y la convivencia pacífica”¹⁴⁵.

Respecto de la afectación al debido proceso, aclaró el interviniente que el Decreto 1275 de 2024, recoge los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional en materia de coordinación interjurisdiccional y reglas para definir la competencia y determinación del fuero indígena. Por lo tanto, indicó que establecer la coordinación con entidades no es propio del Decreto 1275 de 2024 y reconoce el ejercicio de diálogo intercultural que se ha tenido desde la Jurisdicción Especial Indígena con las diferentes Jurisdicciones.

En cuanto a la consulta previa, señaló que el Decreto 1275 de 2024 “es una expresión normativa que cristaliza uno de los más altos estándares de la democracia participativa e intercultural en Colombia: fue construido mediante un proceso genuino de consulta previa, libre e informada, bajo los principios constitucionales, el Convenio 169 de la OIT, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional”¹⁴⁶. A su juicio, este decreto materializa el derecho fundamental a la consulta previa en su máxima expresión al crearse entre el Estado y los pueblos indígenas, como una forma de maximizar su autonomía dentro del marco del pluralismo jurídico que reconoce la Constitución de 1991.

El Decreto 1275 de 2024 no es fruto de una improvisación normativa ni de una construcción unilateral por parte del Gobierno. Por el contrario, es el resultado de un proceso acumulado, continuo y concertado en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), desde al menos el año 2011, con hitos formales como el acta de protocolización de abril de 2017 ^[OBI], los acuerdos de diciembre de 2021, y finalmente, la sesión de protocolización formal del 5 de junio de 2024.

13. Universidad de Antioquia

A través de los integrantes del semillero de investigación de estudios sobre minería de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, la universidad intervino para para defender la constitucionalidad del Decreto 1275 de 2024 frente a los cargos admitidos de las dos demandas acumuladas en este proceso.

Cargo por presunta vulneración del artículo 56 transitorio de la Constitución, dirigido contra la totalidad del Decreto 1275 de 2024 (cargo primero demanda D-16345 y cargo tercero demanda D-16396). Solicitó la inhibición de la Corte, por no cumplir los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia.

En cuanto al primer cargo de la demanda D-16345, señaló que no cumple el presupuesto de certeza, al edificarse sobre una “lectura del artículo 56 transitorio que no se corresponde ni con lo que se desprende de su texto ni con el alcance dado al mismo no sólo en la Sentencia C-617 de 2015, sino en reiterados pronunciamientos en los que la Corte ha reiterado su interpretación

¹⁴⁵ Escrito de intervención. Folio 47.

¹⁴⁶ Escrito de intervención. Folio 51.

relativa a la amplitud temática del artículo 56 transitorio y a que su agotamiento sólo se producirá una vez el Congreso expida la ley a la que se refiere el artículo 329 superior, condición que, a la fecha, no se ha cumplido”.¹⁴⁷

Consideró que el escrito de corrección, no suplió la falta de certeza evidenciada al llamar a un pronunciamiento sobre un presunto vacío ante el ejercicio de una competencia cuando ya se ha regulado, de manera integral, el funcionamiento de los territorios indígenas bien sea mediante uno o varios decretos. Sin demostrar efectivamente que la regulación integral se produjo con los Decretos 1088 de 1993 y 1953 de 2014. Sin que pueda quedar claro, a juicio del interviniente, si la regulación integral se efectuó a través de los dos decretos antes mencionados o de la inexistente ley orgánica.

En ese escenario, para el interviniente persiste la falta de *claridad*, derivada de las inconsistencias internas y de las falacias lógicas del cargo que tornan ininteligible la argumentación. También alegó el incumplimiento de los presupuestos de *especificidad* y *suficiencia* pues no se evidencian razones que sustenten por qué las competencias ambientales demandadas no resultan esenciales para el funcionamiento de los territorios indígenas. Señaló que en este caso, el accionante ha debido “completar su razonamiento con una tercera premisa que señalara cuáles serían aquellos elementos cuya regulación resulta necesaria para el funcionamiento de los territorios indígenas”¹⁴⁸. Para lo cual debía, señaló, acudir al artículo 330 de la Constitución, que establece las funciones a cargo de las autoridades encargadas de gobernar los territorios indígenas.

En cuanto al tercer cargo de la demanda D-16396, señaló que el mismo no era claro al no precisar si la acusación por infracción del artículo 56 superior se dirige contra la totalidad del Decreto 1275 de 2024 o contra los apartes de los artículos 1, 3, 4, 5 y 7 que son analizados en el escrito de corrección. Así mismo, tampoco cumple el requisito de certeza ya que “la interpretación que el actor propone de la expresión ‘territorios indígenas’ contenida en el artículo 56 transitorio de la Constitución no encuentra sustento ni en las definiciones legales de dicha expresión, ni en una comprensión sistemática de la misma a la luz de lo previsto en el artículo 330 superior, ni en el alcance fijado por la jurisprudencia constitucional cuando ha interpretado su significado en el contexto del artículo 56 transitorio”¹⁴⁹.

Respecto de la falta de especificidad, señala que el actor ha debido argumentar la radical separación que propone entre el funcionamiento de los territorios indígenas y la atribución de competencias a las autoridades indígenas. Lo anterior, de acuerdo con el interviniente, afectó la satisfacción del presupuesto de *suficiencia*, al no suscitarse una duda mínima sobre la inconstitucionalidad ni de la totalidad del Decreto 1275 de 2025 ni de los apartes específicos de sus artículos 1, 3, 4, 5 y 7.

¹⁴⁷ Escrito de intervención. Folio 4.

¹⁴⁸ Escrito de intervención. Folio 4.

¹⁴⁹ Escrito de intervención. Folio 7

Sin perjuicio de lo anterior, el interviniente manifestó que de encontrarse apto el cargo, el mismo no tiene vocación de prosperar toda vez que (i) la competencia prevista en el artículo 56 transitorio de la Constitución no ha sido agotada, como se puede entender de los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional; (ii) el ejercicio de competencias ambientales por parte de las autoridades indígenas es un componente necesario, y no accesorio, para el adecuado funcionamiento de los territorios indígenas. Ello, porque a la luz del artículo 330 de la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad citadas, la regulación de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales constituye un aspecto medular de las normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas en el marco de los derechos a la autonomía y autogobierno reconocidos a los pueblos indígenas. (iii) Finalmente, el interviniente consideró que el reconocimiento de competencias ambientales a las autoridades de los territorios indígenas y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre estas y otras autoridades no excede la habilitación legislativa otorgada al Gobierno nacional por el artículo 56 transitorio de la Constitución.

Cargo por presunta elusión de la reserva de ley orgánica (artículos 56 transitorio, 151 y 288 de la Constitución) dirigido contra los artículos 1 (parcial), 3 (literales f y h) 5 y 6 del Decreto 1275 (cargo segundo de la demanda D-16345). Solicitó la inhibición de la Corte y de manera subsidiaria, la exequibilidad de las normas cuestionadas.

Consideró que la premisa de este segundo cargo es similar a la del primer cargo de la demanda D-16345, por lo que los argumentos ya expuestos para sustentar el incumplimiento de especificidad y suficiencia sirven también para demostrar la ineptitud del que ahora se cuestiona. Así, insistió que el actor se limita a reiterar que las competencias ambientales no son necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas, sin ahondar en tal afirmación. Ante la falta de sustentación del cargo, el mismo no debe prosperar. Frente a la falta de certeza, señaló que la inferencia que hace el demandante no encuentra respaldo alguno en el literal H del artículo 3, y a que la misma sea contraria a la previsión del artículo 4 del Decreto, que circunscribe su ámbito de aplicación a los territorios indígenas.

En todo caso, la Universidad alegó que el cargo no debe prosperar en tanto el Decreto 1275 de 2024 no desconoce ni se opone a la competencia del legislador orgánico para regular los relativo a la distribución de competencias entre entidades indígenas y entidades territoriales, entre ellas las competencias en materia ambiental. Lo anterior, en la medida en que existe una omisión legislativa absoluta en la materia que ha motivado al menos tres exhortos por parte de la Corte Constitucional en las sentencias C-489 de 2012, C-054 de 2023 y T-106 de 2025.

Cargo por presunta vulneración del artículo 330 de la Constitución por los artículos 1° (parcial), 3° [literales (f) y (h)], 5° y 6° del Decreto 1275 de 2024

(*tercer cargo de la demanda D-16345*). El interviniente solicitó la inhibición de la Corte y de manera subsidiaria, la exequibilidad del Decreto.

En cuanto a la inhibición, expresó que este cargo no satisface los requisitos de especificidad y suficiencia. Indicó que, en criterio del demandante, el artículo 330 de la Constitución no otorga competencias normativas ambientales a las autoridades indígenas, sino únicamente la función de “velar” por la preservación de los recursos naturales, lo cual considera una cuestión de hecho y no de derecho. También, afirmó que las competencias normativas de las autoridades indígenas son taxativas y solo pueden ampliarse mediante decisión expresa del Legislador. Por tanto, el decreto demandado, al reconocer competencias ambientales a dichas autoridades, desconocería el artículo 330 y la reserva de ley.

Para el interviniente, el cargo carece de especificidad, ya que el demandante parte de una lectura equivocada del numeral 5 del artículo 330, reduciendo indebidamente su alcance. Señaló que dicho artículo sí reconoce competencias ambientales como parte del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, como puede entenderse de (i) la Ley 21 de 1991, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades de desarrollo y a proteger el medio ambiente de sus territorios. (ii) los Decretos 1320 de 1998, 1500 de 2018 y 632 de 2018, que reconocen derechos de consulta previa, aplicación de la Ley de Origen y gobernanza ambiental indígena y, (iii) de la jurisprudencia constitucional, que ha interpretado el artículo 330 como fundamento de las competencias ambientales de las autoridades indígenas.

En ese escenario, alegó que la demanda no cumple con el requisito de suficiencia, al no presentar elementos de juicio necesarios para entablar un debate de naturaleza constitucional en contra de los artículos cuestionados y no logra, por tanto, despertar una duda siquiera mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.

En cuanto a la solicitud de exequibilidad, el interviniente expuso los siguientes argumentos:

En primer lugar, hizo referencia al reconocimiento normativo y continuidad institucional. Indicó que las competencias ambientales de las autoridades indígenas no son nuevas ni creadas por el decreto, sino que se derivan de normas del bloque de constitucionalidad, habilitaciones legales y reglamentarias previas. El decreto se limita a dar continuidad a un modelo de organización territorial sustentado en los principios de autonomía, pluralismo jurídico, diversidad étnica y cultural, y autogobierno. Evidenció que desde 1991 las comunidades indígenas han ejercido competencias ambientales, incluyendo la participación en decisiones ambientales y procesos de consulta; facultades de regulación, sanción y gestión ambiental propia; inclusión en el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el ejercicio autónomo de la gestión ambiental desde el derecho propio.

En segundo lugar, hizo referencia a la jurisprudencia constitucional que ha reconocido de manera pacífica y reiterada a las comunidades indígenas como autoridades ambientales, en desarrollo de los principios de pluralismo, autodeterminación y autogobierno. Esta línea jurisprudencial, dijo, constituye un precedente vinculante, por lo que se solicita mantener la coherencia interpretativa en esta decisión.

Finalmente, se pronunció sobre la indisolubilidad entre territorio y ambiente. Señaló que separar las competencias ambientales del funcionamiento de los territorios indígenas vulnera los derechos a la libre determinación y autonomía. El ambiente es un componente esencial del territorio indígena, que incluye ecosistemas, zonas sagradas y redes bioculturales. Por tanto, el ejercicio del autogobierno implica necesariamente la regulación, manejo y protección ambiental conforme a sus sistemas jurídicos y cosmovisiones. En su criterio, el reconocimiento de las autoridades indígenas como instancias ambientales no es discrecional, sino un corolario obligatorio del artículo 330 constitucional y del derecho fundamental al territorio étnico en su dimensión ecológica, espiritual, cultural y normativa.

Cargo por presunta vulneración del artículo 1 de la Constitución relativo al interés general (quinto cargo de la demanda D-16345). La Universidad solicita la exequibilidad del artículo 2 del Decreto 1275, por considerar que el demandante parte de premisas no demostradas y prejuicios coloniales que desconocen el marco constitucional e internacional vigente.

En su criterio, el artículo 2 del Decreto 1275 no vulnera el principio de interés general, sino que lo redefine en armonía con el pluralismo jurídico y la protección ambiental, conforme al marco constitucional y al bloque de constitucionalidad. Un enfoque en este sentido, reconoce a los pueblos indígenas como autoridades ambientales, tal como lo establece la jurisprudencia constitucional en las Sentencias T-106 de 2025, C-389 de 2016 y T-286 de 2024, en virtud de su autonomía y su vínculo ancestral con los territorios.

Señaló el interviniente que la protección especial que la Constitución otorga a los pueblos étnicos responde a su histórica situación de vulnerabilidad derivada del racismo estructural y la exclusión colonial. Este reconocimiento no implica una desautorización para interpretar el interés general, sino que reafirma su papel como actores legítimos en la construcción de lo público.

Alegó que el demandante no logra demostrar cómo el artículo 2 expresaría un interés meramente particular, ni ofrece una definición sustantiva del interés general en un Estado pluriétnico y multicultural. Contrario a lo planteado en la demanda, consideró que este artículo se alinea con instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y el Marco Global de Biodiversidad, que reconocen la eficacia de los pueblos indígenas en la gestión ambiental y promueven su participación activa en la toma de decisiones.

En este sentido, concluyó que el artículo 2 debe declararse exequible, ya que fortalece el principio de autonomía, promueve la conservación ambiental y reconoce la diversidad étnica como parte integral del interés general, conforme a los valores superiores de la Constitución y el derecho internacional.

Cargo por presunta vulneración artículo 29 de la Constitución, dirigido contra el artículo 6 numeral 3 del Decreto 1275 de 2024 (cargos séptimo demanda D-16345 y D-16396). El interviniente solicitó la inhibición de la Corte y de manera subsidiaria, la exequibilidad del artículo demandado.

Respecto de la inhibición, señaló que los cargos no cumplen con el requisito de certeza, ya que el contenido normativo contra el que dirigen su acusación no corresponde a una lectura literal de la disposición demandada ni con una interpretación razonable de la misma. En ambos casos, los accionantes consideran que las autoridades indígenas fijarán las sanciones de aquellas personas que no pertenecen a sus comunidades. Para el interviniente, este artículo no otorga competencias sancionatorias a las autoridades indígenas sobre personas ajenas a su jurisdicción, sino que establece un deber de coordinación con las autoridades ambientales ordinarias.

En ese escenario, aclaró que la norma distingue dos supuestos de hecho: (i) infracciones cometidas por miembros de comunidades indígenas, sujetos a sistemas normativos propios y (ii) infracciones cometidas por personas no indígenas, que se rigen por la normativa ambiental ordinaria. Ambos supuestos tienen ámbitos de aplicación diferenciados, y no deben confundirse. También expresó que el Decreto Ley 1275 no regula el procedimiento sancionatorio ambiental, ya que este ya está contemplado en normas como la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1801 de 2016. Su verdadero objeto, dijo, es establecer normas para el funcionamiento ambiental de los territorios indígenas, incluyendo el desarrollo de competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las autoridades ambientales ordinarias.

Así, concluyó que el cargo formulado por los demandantes carece de certeza y coherencia, y que la supuesta vaguedad de la norma se basa en una interpretación tergiversada de su contenido.

De otra parte, señaló que el artículo 6 demandado debe declararse exequible ya que el Decreto, no busca regular el procedimiento sancionatorio ambiental, ya regulado por normas como la Ley 1333 de 2009 y la Ley 1801 de 2016, sino establecer el marco de funcionamiento ambiental de los territorios indígenas y la coordinación entre autoridades indígenas y ambientales ordinarias.

Destacó que el artículo 6 en su numeral 3, contempla dos escenarios: i) infracciones cometidas por miembros de comunidades indígenas, sujetas a los sistemas normativos propios, basados en la tradición oral y la memoria colectiva. La ausencia de una lista textual de conductas sancionables no vulnera los principios de legalidad y tipicidad, sino que respeta la autonomía y justicia propia de los pueblos indígenas. (ii) Infracciones cometidas por personas no indígenas, donde se aplica la normativa ambiental ordinaria, y se exige

coordinación entre autoridades indígenas y estatales para determinar la infracción, la sanción y el procedimiento correspondiente. Además, rechazó el argumento del ciudadano Bernal Pulido sobre la supuesta vulneración al principio de plenitud de formas propias, señalando que no es jurídicamente viable que una norma general imponga cómo deben sancionar los pueblos indígenas, ya que esto desconocería el carácter pluricultural del Estado colombiano.

Cargo por presunta vulneración de los artículos 151 y 334 de la Constitución por el artículo 10 del Decreto 1275 de 2024 (octavo cargo de la demanda D-16345). El interviniente solicitó la inhibición de la Corte.

La universidad consideró que el cargo no cumple con los requisitos mínimos de certeza, especificidad y suficiencia exigidos. El demandante sostuvo que el artículo 10 del decreto establece una orden directa de gasto, lo que implicaría la necesidad de realizar un análisis de impacto fiscal, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 334 de la Constitución. Sin embargo, esta interpretación no se deriva del texto normativo, que en realidad tiene un carácter programático.

En su criterio, la norma no ordena una apropiación presupuestal concreta, sino que establece una obligación de coordinación interinstitucional para definir mecanismos y realizar acciones “necesarias”, lo cual no configura una orden imperativa de gasto. Así lo confirmaron el Ministerio de Hacienda y la Dirección General del Presupuesto Público Nacional en respuesta al auto de pruebas. Por tanto, el cargo formulado no parte de una proposición jurídica existente, sino de una lectura tergiversada del contenido normativo. En consecuencia, no se configura una verdadera controversia constitucional, lo que justifica la solicitud de inhibición

Señaló que el cargo también incumple el requisito de especificidad, ya que no permite establecer una confrontación clara, objetiva y verificable entre el artículo 10 del Decreto 1275 de 2024 y los preceptos constitucionales invocados. El demandante no adecúa el parámetro de control al caso concreto, pues cita normas aplicables al trámite legislativo de leyes con contenido presupuestal (como el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y el artículo 151 constitucional), sin explicar cómo estos requisitos serían exigibles en el contexto de un decreto con fuerza de ley, cuya expedición no involucra deliberación legislativa ni participación del Congreso.

Resaltó que en la Sentencia C-340 de 2024, la Corte aclaró que el análisis de impacto fiscal tiene como propósito informar el debate legislativo, lo cual no aplica a los decretos, que se expiden sin ese proceso deliberativo. Por tanto, no es válido exigir el mismo estándar de análisis fiscal a un decreto como si fuera una ley orgánica. En este contexto, consideró que la demanda tampoco especifica en qué consiste el análisis de impacto fiscal, en qué etapa debió surtirse, cómo debió publicarse. En consecuencia, no se configura una acusación constitucional concreta, sino una afirmación genérica e imprecisa que no permite evaluar la constitucionalidad del artículo 10 bajo un parámetro

normativo adecuado. Esto a su vez, genera el incumplimiento de la exigencia de suficiencia.

Cargo por presunta vulneración del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT (cargo 1 demanda D-16396). Solicitó la inhibición de la Corte para pronunciarse sobre este cargo y de manera subsidiaria, la exequibilidad del mismo.

Señaló que el cargo relacionado con la falta de consulta previa a las comunidades indígenas no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional para el concepto de violación. Indicó que la presunta ausencia de consulta previa se basa en conjeturas del demandante, quien deduce la inexistencia del proceso de consulta a partir de una respuesta sobre una base de datos. Esta inferencia no constituye una prueba suficiente de que no se haya realizado la consulta, ya que este proceso implica un esfuerzo genuino de concertación, más allá de un trámite formal de conformidad con la SU-123 de 2018.

Además, resaltó que la Corte ha reiterado que la consulta previa debe ser flexible y adaptada a las particularidades de cada caso (sentencias SU-123 de 2018, C-461 de 2008, C-175 de 2009), respetando los usos y costumbres de los pueblos indígenas. En su criterio, el demandante omitió considerar estos elementos, lo que debilita su argumento. También ignoró la participación de la MPC, instancia reconocida por la Corte como mecanismo válido para la consulta previa. El Decreto 1397 de 1996 establece que la MPC debe concertar todas las decisiones administrativas y legislativas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

En este contexto, para la Universidad el cargo no aportó elementos de juicio que permitan generar una duda razonable sobre la constitucionalidad del Decreto 1275 de 2024. Al omitir la participación de la MPC, el actor no presentó argumentos sólidos ni completos para sustentar la supuesta omisión de consulta.

Ahora, respecto de la falta de consulta previa a comunidades NARP, indicó que no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional.

Alegó que el demandante no demuestra cómo el Decreto 1275 de 2024 afecta directamente a las comunidades NARP, ya que el ámbito de aplicación del decreto no las incluye. El actor infiere una afectación a partir de una supuesta reconfiguración de competencias ambientales, sin que el texto del decreto lo indique. Además, desconoce que las competencias ambientales de las comunidades indígenas tienen respaldo constitucional (art. 330.5 C.P.) y que el decreto se limita a desarrollar y coordinar dichas competencias ya existentes.

Bajo ese entendido, consideró que el cargo no presenta elementos mínimos de argumentación que permitan establecer una posible afectación directa a las comunidades NARP. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la consulta previa solo procede cuando hay evidencia de impacto directo (positivo

o negativo) sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales de una comunidad étnica, lo cual no se acredita en la demanda.

De otra parte, respecto de la exequibilidad del Decreto 1275 de 2024, señaló que el mismo fue elaborado con participación de las comunidades indígenas a través de la Mesa Permanente de Concertación (MPC), instancia reconocida por la Corte como válida para procesos de consulta previa en medidas de alcance nacional de conformidad con la sentencia T-312 de 2019. Además, aseguró que el Decreto no afecta negativamente a las comunidades indígenas, sino que fortalece el reconocimiento de sus competencias ambientales, en desarrollo de los principios constitucionales de 1991.

También, argumentó que la consulta se realizó de forma sustancial, garantizando el derecho a la participación política de los pueblos indígenas en decisiones que pueden incidir en sus derechos, respetando sus valores, costumbres y formas de organización. En cuanto al marco normativo aplicable, la universidad destacó que el Decreto 1397 de 1996 establece que la MPC debe concertar decisiones relacionadas con el ordenamiento territorial indígena y el desarrollo de competencias otorgadas por el artículo transitorio 56 de la Constitución, lo cual se relaciona directamente con el contenido del Decreto 1275.

Igualmente, señaló que el Decreto no contempla planes, programas, proyectos ni obras que impacten directamente a las comunidades NARP. Su objeto es establecer medidas para el funcionamiento ambiental de los territorios indígenas y coordinar competencias entre autoridades, sin intervenir territorios NARP. La Corte ha establecido que la consulta previa solo es obligatoria cuando las medidas afectan directamente a las comunidades étnicas (C-030 de 2008, T-116 de 2011). Las disposiciones generales, como las del Decreto 1275, no requieren consulta previa si no hay afectación específica.

De esta manera, concluyó que este Decreto tiene un alcance general, orientado a fortalecer la gestión ambiental en territorios indígenas, sin establecer acciones concretas que impacten a comunidades NARP. Por tanto, no se configura el supuesto constitucional ni convencional que activa la consulta previa.

Cargo por presunta vulneración los artículos 123 y 210 de la Constitución (cargo cuarto de la demanda D-16396); y por la presunta vulneración de los artículos 150-7, 325 y 331 de la Constitución (cargo cuarto demanda D-16345). Solicitó la inhibición de la Corte para pronunciarse sobre este cargo y de manera subsidiaria, la exequibilidad del mismo.

En primer lugar, la universidad señaló se incumplen los presupuestos de claridad y certeza ya que el demandante no identifica claramente las normas del Decreto 1275 de 2024 que supuestamente violan los artículos 123 y 210 de la Constitución. De esta manera, no se presenta un reproche constitucional concreto ni se explica cómo el Decreto contradice dichos artículos. Adicionalmente, indicó que se hizo una interpretación errónea de los artículos constitucionales 123 y 210 que permiten que los particulares ejerzan funciones

públicas bajo regulación legal. El demandante interpreta que estas funciones deben estar “delimitadas”, sin explicar qué significa ni cuál es el alcance de esa exigencia.

Señaló además el interviniente que el demandante equipara a las autoridades indígenas con particulares, lo cual contradice los artículos 246, 329 y 330 de la Constitución y lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-362 de 2023 y C-054 de 2023 que reconoce a las autoridades indígenas como autoridades públicas en ejercicio de su autogobierno. También, indicó que los artículos 123 y 210 de la Constitución no se refieren al SINA ni a la protección ambiental por parte de particulares y el Decreto no modifica ni subroga competencias del SINA ni de otras entidades del sistema ambiental. De modo que no existe certeza en su argumentación

En cuanto a la pertinencia, consideró que el cargo se basa en argumentos legales y doctrinarios, no en un conflicto directo entre normas legales y preceptos constitucionales, lo cual lo hace improcedente según la sentencia C-1052 de 2001.

De otra parte, el interviniente consideró que el decreto es exequible en cuanto las comunidades indígenas no pueden ser equiparadas a particulares. En efecto, dijo, la Corte Constitucional ha reconocido que las comunidades indígenas tienen un estatus constitucional especial, lo que las sitúa fuera del ámbito de lo particular o privado. Este estatus se refleja en su capacidad para (i) elegir representantes mediante circunscripción especial (arts. 171 y 176 CP); (ii) ejercer funciones jurisdiccionales propias (art. 246 CP); (iii) gobernarse mediante sus propias autoridades y costumbres (art. 330 CP); (iv) poseer territorios colectivos con características especiales (arts. 63 y 329 CP). Además, en sentencias C-143 de 2023, C-054 de 2023 y C-143 de 2014 ha reafirmado que las comunidades indígenas son sujetos colectivos con capacidad de autogobierno, y que sus autoridades ejercen funciones públicas dentro de sus territorios.

Así, explicó que las autoridades indígenas no son particulares, sino autoridades públicas con funciones reconocidas constitucionalmente, y por tanto, el Decreto 1275 de 2024 no vulnera los artículos 123 y 210, que regulan la atribución de funciones públicas a particulares. Tampoco infringe los artículos 150-7, 325 y 331, ya que respeta el marco constitucional de autonomía territorial y organización administrativa.

De otra parte, consideró que el Decreto 1275 de 2024 no vacía las competencias de las autoridades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), ni vulnera la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Por el contrario, desarrolla constitucionalmente las competencias ambientales de las comunidades indígenas, conforme a los artículos 286, 287 y 330 de la Constitución.

Resaltó que el SINA está conformado por una diversidad de actores, públicos, privados, territoriales y étnicos, y su funcionamiento se basa en principios de

coordinación, concurrencia y subsidiariedad, reconocidos por la Corte Constitucional. Aunque las CAR son la máxima autoridad ambiental en sus jurisdicciones, deben aplicar estos principios en relación con otras entidades, incluidas las comunidades indígenas. Por esta razón, el Decreto 1275 incorpora explícitamente estos principios desde su título y en artículos como el 1, 3(f), 5 y 7, estableciendo mecanismos de coordinación efectiva entre autoridades indígenas y demás entidades del SINA. Por tanto, no se produce una sustitución ni eliminación de competencias, sino una articulación armónica conforme al marco constitucional y jurisprudencial vigente.

Cargo por la presunta vulneración del artículo 229 de la Constitución (cargo quinto demanda D-16396). Solicitó la inhibición de la Corte para pronunciarse sobre este cargo y de manera subsidiaria, la exequibilidad del mismo.

La universidad expuso que el cargo carece de claridad, ya que el demandante no precisa si su acusación se dirige contra todo el Decreto o solo contra los artículos 5 y 6. Esta ambigüedad impide saber con certeza qué normas están siendo impugnadas, lo cual es problemático dado el carácter rogado del control constitucional. La Corte no puede pronunciarse sobre disposiciones no claramente controvertidas. Además, indicó que no se cumple la exigencia de certeza ya que se atribuye al Decreto un efecto normativo que no se desprende de su texto: la supuesta “sustracción” de las decisiones de autoridades indígenas del control judicial. Esta afirmación es incorrecta, ya que la ausencia de regulación expresa sobre mecanismos de control no implica inmunidad frente al orden jurídico. Las decisiones de autoridades indígenas pueden ser objeto de tutela (art. 86 CP), como lo reconoce ampliamente la jurisprudencia constitucional.

Igualmente, alegó que la conclusión del demandante se basa en una interpretación personal y no en el contenido real del Decreto. No hay evidencia normativa de que el Decreto excluya el control judicial sobre las decisiones indígenas, por lo que el cargo carece de sustento objetivo.

Por otro lado, el interviniente cuestionó que el reproche puede estar relacionado con una inconstitucionalidad por omisión, evento en el que el cargo carecería también de especificidad y suficiencia. Lo es por cuanto la acusación no cumple con la carga argumentativa mínima que debe cumplirse en los casos en los que se plantea un cargo de inconstitucionalidad por omisión. Ello, porque el demandante no precisa si la omisión que imputa al Decreto (¿o a sus artículos 5 y 6?) es absoluta o relativa, cuestión necesaria para determinar si la Corte Constitucional es competente para pronunciarse al respecto pues, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, sólo las omisiones relativas son susceptibles de control constitucional.

Finalmente, la universidad solicitó que se declare exequible el Decreto 1275 de 2024, en la medida en que no crea nuevas competencias, sino que reconoce y regula el ejercicio ambiental que las autoridades indígenas han desarrollado históricamente, con base en el derecho propio, el Convenio 169 de la OIT, y los artículos 246 y 330 de la Constitución. Esta práctica ha sido validada por la

Corte Constitucional en múltiples sentencias como la T-693 de 2011, T-236 de 2012, T-286 de 2024 y T-106 de 2025, entre otras.

Además, señaló que no hay exclusión del control judicial, pues la ausencia de regulación expresa sobre mecanismos de control no implica inmunidad. Las decisiones de autoridades indígenas sí pueden ser controvertidas judicialmente, especialmente mediante la acción de tutela (art. 86 CP), como lo ha reconocido la jurisprudencia. Igualmente, indicó que el artículo 229 superior no exige control contencioso-administrativo específico. En el marco del pluralismo jurídico, las decisiones indígenas pueden ser revisadas por otras vías judiciales, como la tutela, sin que ello implique vulneración del derecho de acceso a la justicia.

Por último, resaltó que el Decreto 1275 respeta y fortalece el pluralismo jurídico al reconocer que las autoridades indígenas pueden ejercer funciones conforme a sus cosmovisiones, sin que ello excluya el control judicial. Esto no vulnera el artículo 229, sino que lo concretiza en un contexto de diversidad normativa y cultural.

14. Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC

La Sociedad de Agricultores de Colombia, en adelante SAC, a través de su presidente Jorge Enrique Bedoya Vizcaya, presentó intervención solicitando la declaratoria de inconstitucionalidad parcial del Decreto 1275 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”. Su postura se centró en dos argumentos específicos: la extralimitación de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política y la vulneración del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, en particular, del principio de legalidad en su componente de tipicidad.

En relación con el primero, la SAC argumentó que el artículo 56 transitorio faculta al Ejecutivo únicamente para dictar normas fiscales y de funcionamiento sobre “territorios indígenas” entendidos como entidades territoriales indígenas, tal como lo establecen los artículos 286, 289 y 329 constitucionales. Sin embargo, los artículos 4 y el segundo inciso del artículo 5 del Decreto 1275 amplían indebidamente su ámbito de aplicación para incluir figuras como resguardos, reservas indígenas, territorios ancestrales, territorialidades y áreas poseídas por comunidades con gobierno propio, que no ostentan la calidad de entidad territorial indígena. A juicio de la sociedad interviniente, esta extensión normativa otorga competencias de autoridad ambiental a sujetos no previstos por la Constitución, desbordando la facultad constitucional y contraviniendo el alcance fijado por la Corte Constitucional en precedentes como las sentencias C - 617 de 2015 y C - 1953 de 2014.

En cuanto al segundo, el interviniente cuestionó el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1275, que faculta a la autoridad ambiental competente a coordinar con

la autoridad indígena respectiva la imposición de sanciones y medidas compensatorias frente a infracciones cometidas por personas no sometidas a la jurisdicción indígena. La SAC advirtió que esta disposición es vaga e indeterminada, pues no delimita de manera expresa las conductas sancionables ni las sanciones aplicables, lo que abre la posibilidad de imponer medidas no previstas en la ley. Ello, a su juicio, vulnera el principio de legalidad, en su dimensión material y formal, y el principio de tipicidad, que exigen que tanto las conductas infractoras como las sanciones estén predeterminadas en una norma con rango de ley, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en sentencias como la C - 242 de 2010, C - 412 de 2015 y C - 219 de 2017.

En síntesis, la SAC solicitó declarar la inexecutable del artículo 4, del segundo inciso del artículo 5 y del numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1275 de 2024, por considerar que dichas disposiciones exceden las facultades conferidas al Ejecutivo en el artículo 56 transitorio y afectan garantías esenciales del debido proceso, al otorgar potestades ambientales y sancionatorias a sujetos no comprendidos en la noción constitucional de entidades territoriales indígenas.

15. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, intervino para solicitar a la Corte Constitucional declarar inexecutable el Decreto 1275 de 2024 en su totalidad, o en su defecto, los artículos 5, 6 y 7 parcialmente. Según la organización, esta norma desconoce la autonomía constitucional reconocida a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entendida como una garantía institucional prevista en los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución y reiterada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La ANDI resaltó que las CAR, creadas por la Ley 99 de 1993 e integradas al Sistema Nacional Ambiental (SINA), poseen autonomía administrativa, financiera y funcional para actuar como máximas autoridades ambientales en sus jurisdicciones. Esta condición impide que el legislador o el Gobierno reduzcan el contenido esencial de sus competencias, por lo que cualquier limitación debe respetar un mínimo de autonomía que garantice la protección efectiva de los ecosistemas.

En ese sentido, indicó que el Decreto 1275 otorga a las autoridades indígenas competencias ambientales autónomas en sus territorios, sin subordinación a las directrices del Ministerio de Ambiente ni de las CAR, y establece mecanismos de coordinación supeditados a sistemas normativos propios de las comunidades indígenas. Para la ANDI, este diseño fragmenta el SINA, desconoce los principios constitucionales de coordinación y subsidiariedad y genera un régimen paralelo que afecta la coherencia institucional.

La intervención presentó tres casos que evidencian las consecuencias de esta regulación. En Nariño, el Resguardo Quillasinga autorizó el ingreso de maquinaria a un ecosistema protegido de la Laguna de la Cocha sin aval de Corponariño. En Guainía, el Resguardo Remanso Chorrobocón aprobó la sustracción de más de mil hectáreas de la Reserva Forestal Amazónica para

minería, contrariando una decisión del Ministerio de Ambiente. En Córdoba, la comunidad Zenú de Puerto Libertador sancionó a la CAR regional (CVS), excediendo competencias e introduciendo inseguridad jurídica. Según la ANDI, estos hechos no responden a aplicaciones erróneas del decreto, sino a su contenido normativo, que propicia superposición de competencias, debilitamiento institucional y riesgos graves para ecosistemas estratégicos.

Finalmente, la organización concluyó que el Decreto 1275 de 2024 configura una autoridad desarticulada y autónoma dentro de la política nacional ambiental, lo que limita indebidamente a las CAR y vulnera la garantía institucional prevista en el artículo 150.7 de la Constitución. Por ello, solicitó a la Corte Constitucional excluir del ordenamiento los contenidos contrarios a la Carta, preservando la autonomía de las corporaciones y la coherencia del Sistema Nacional Ambiental.

16. Amazon Conservation Team Colombia (ACT-COL)

La organización intervino para defender la exequibilidad del Decreto Ley 1275 de 2024, en tanto representa un avance fundamental para el país en múltiples dimensiones.

Consideró en primer lugar que no desconocía el artículo 1 constitucional, por modificar la definición del interés general ya que la protección de los derechos de los pueblos indígenas en ningún caso puede ser visto como la materialización de un interés particular. Consideró que el Decreto 1275 de 2024 no redefine el principio de interés general ni lo orienta exclusivamente hacia los intereses de los pueblos indígenas como grupo particular, sino que lo contextualiza en armonía con los mandatos constitucionales que reconocen a Colombia como un Estado pluriétnico y multicultural, y que promueven la protección de la diversidad biológica, étnica y cultural.

En segundo lugar, indicó que existe ineptitud sustantiva al carecer de certeza y especificidad del cargo por vulneración del artículo 56 transitorio por agotamiento de su vigencia. En su criterio, la premisa del actor es subjetiva y arbitraria, y no se sustenta en criterios constitucionales ni jurisprudenciales claros. De conformidad con la jurisprudencia, la competencia conferida al Ejecutivo por el artículo 56 transitorio es amplia, no limitada en número de decretos ni en tiempo, y solo se extingue cuando el Congreso expida la ley prevista en el artículo 329. Mientras esa ley no exista, aseguró, el Ejecutivo conserva su potestad normativa, incluso si el Congreso ha legislado parcialmente sobre temas relacionados. En todo caso, presentó argumentos para desvirtuar la interpretación vaga e imprecisa del actor, la cual estimó incorrecta al limitar indebidamente el alcance temático y temporal de la competencia otorgada al Ejecutivo por el artículo 56 transitorio de la Constitución, desconociendo su naturaleza progresiva, amplia y condicionada. Asimismo, indicó que entender como lo hace el accionante que ya se reguló “lo mínimo necesario”, es una visión restrictiva e hipotética. La jurisprudencia ha definido el alcance temático del artículo 56 transitorio como mucho más amplio, incluyendo aspectos culturales, sociales, políticos, ancestrales, económicos y ambientales.

En tercer lugar, respecto del cargo relacionado con la vulneración de los artículos 56 transitorio, 151 y 288 al desarrollar competencias ambientales de carácter normativo, excediendo la competencia y vulnerando reserva de ley orgánica, el interviniente señaló que el funcionamiento de los territorios indígenas involucra necesariamente el ejercicio de competencias tanto normativas como no normativas de sus autoridades frente a la gestión del territorio y del ambiente, de lo contrario, la norma se vaciaría de contenido y la puesta en funcionamiento carecería de sentido.

En cuarto lugar, señaló que contrario a la interpretación del actor del artículo 330 superior, la Corte ha entendido que las autoridades indígenas de los Territorios Indígenas se encuentran investidas con competencias ambientales normativas frente a la protección del patrimonio ecológico en sus territorios. Además, que en cualquier caso, deben respetarse las materias de competencia constitucional propia de las entidades territoriales incluyendo a los territorios indígenas, como la facultad de expedir normas de protección de su patrimonio ecológico local.

En quinto lugar, consideró que los argumentos presentados respecto de la extralimitación del ejecutivo de las temáticas del artículo 56 transitorio no tienen carácter constitucional. Consideró que sostener que el alcance de las normas expedidas por el artículo 56 transitorio pueden exclusivamente referirse a las figuras, procedimientos y alcances establecidos previamente por otras normas expedidas en virtud del mismo artículo, no es constitucionalmente admisible porque los otros Decretos Ley derivados del artículo 56 transitorio, como el 1953 o el 632, no son parámetro de comparación para definir la constitucionalidad del Decreto Ley 1275 de 2024, toda vez que son normas de igual jerarquía.

En sexto lugar, en cuanto al cargo por oposición al régimen de las CAR, señaló que contrario a lo señalado por el demandante, el Decreto Ley 1275 operativiza el deber de coordinación y lo vuelve funcional para las autoridades reconocidas sobre un mismo ámbito territorial y cuyas competencias entran en la necesidad de dialogar para adecuar sus sistemas internos de funcionamiento para trabajar complementariamente en el manejo y administración del territorio. Respecto del cargo por otorgar funciones a particulares, concluyó que el decreto no está asignando funciones administrativas a particulares ni sustituyendo autoridades estatales, sino reconociendo y ordenando unas competencias que ya tienen respaldo constitucional y legal. Pretende operativizar la coordinación que la Constitución ya exige cuando hay concurrencia de funciones.

En séptimo lugar, respecto de la afectación del artículo 229 superior, indicó la norma se dirige exclusivamente a los pueblos indígenas, a sus autoridades y a sus sistemas normativos propios, sin extenderse —ni en su letra ni en su espíritu— a personas o territorios no indígenas, hecho que esclarece cómo sería virtualmente imposible que una persona o territorio no indígena estuviera sometida a la jurisdicción especial. En similar sentido se pronuncia respecto del cargo por desconocimiento del debido proceso al señalar que, contrario a lo

alegado por los demandantes, y como salta a la vista de la literalidad del Decreto Ley 1275 de 2024, la norma no otorga: ni competencia a las autoridades indígenas ni para tipificar nuevas conductas sancionables, ni para crear nuevos procedimientos sancionatorios, ni para crear nuevas sanciones, ni para imponerlas a personas no pertenecientes a sus comunidades. Sino que establece el deber de coordinación entre la autoridad ambiental competente y la autoridad indígena respectiva sobre dos elementos concretos del procedimiento sancionatorio: la imposición de las sanciones y las medidas compensatorias a que haya lugar.

Finalmente, sostuvo que las afirmaciones relativas a una supuesta afectación directa a comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras no se derivan del contenido del decreto, sino que responden a una interpretación extensiva que no se corresponde con el alcance normativo de la disposición, al tiempo que los eventuales conflictos de colindancia o superposición territorial no son objeto de regulación por parte del Decreto Ley 1275.

17. Fundación para el Estado de Derecho

En su planteamiento inicial, la Fundación sostuvo que el Gobierno Nacional excedió la habilitación conferida por el artículo 56 transitorio de la Constitución, toda vez que esa facultad ya había sido ejercida en normas previas como el Decreto 1953 de 2014, y que, en todo caso, su carácter era estrictamente supletivo y transitorio. Por lo mismo, la expedición del Decreto 1275 desconoció el carácter excepcional de dicha disposición y ocupó espacios reservados al Congreso mediante ley orgánica.

En desarrollo de esta idea, la fundación señaló que los artículos 1, 3, 5 y 6 del Decreto atribuyen competencias ambientales sustantivas a las autoridades indígenas, configurando un diseño estructural de distribución de funciones que únicamente puede ser definido por el legislador a través de ley orgánica, conforme a los artículos 151 y 288 de la Constitución. La intervención resaltó que tales disposiciones desbordan el marco del artículo 330 constitucional, que únicamente confiere a las comunidades indígenas el deber de velar por la preservación de los recursos naturales, mas no una potestad normativa autónoma. Con ello, el Decreto no solo amplió indebidamente el alcance de las funciones indígenas, sino que también alteró la arquitectura institucional del Sistema Nacional Ambiental, al equiparar a dichas autoridades con las Corporaciones Autónomas Regionales y, en algunos casos, incluso con órganos especiales como Cormagdalena, en abierta contradicción con los artículos 150.7, 325 y 331 de la Constitución.

La Fundación también cuestionó el artículo 2 del Decreto por redefinir el interés general en función exclusiva de la autonomía indígena. Este enfoque, a juicio del interviniente, desvirtúa el carácter abstracto y armónico del principio consagrado en el artículo 1 constitucional, que exige ponderar los distintos intereses en juego para salvaguardar la unidad del Estado y la igualdad de todos los ciudadanos. Bajo esta perspectiva, la norma establece un régimen jurídico fragmentado que rompe la cohesión territorial y normativa de la República.

Otro punto de especial preocupación fue el otorgamiento de facultades sancionatorias a las autoridades indígenas en el artículo 6 del Decreto, disposición que vulnera el artículo 29 de la Constitución al desconocer las exigencias del debido proceso, la reserva de ley y la tipicidad en materia sancionatoria administrativa. La ausencia de parámetros claros sobre conductas punibles, sanciones y procedimientos abre la puerta a decisiones arbitrarias y desiguales, contrarias a las garantías mínimas que la jurisprudencia constitucional ha reiterado en este ámbito.

Finalmente, la fundación advirtió que el Decreto compromete recursos públicos sin un estudio previo de impacto fiscal, en violación de los artículos 151 y 334 superiores y de la Ley Orgánica 819 de 2003. Al imponer al Estado la obligación de financiar competencias ambientales de las autoridades indígenas, se desconoce la regla de sostenibilidad fiscal que orienta el gasto público. De igual forma, se consideró que los artículos 5, 6 y 7 delegan funciones públicas ambientales a particulares sin respaldo legal, en abierta contradicción con los artículos 123 y 210 de la Constitución, debilitando la dirección y vigilancia estatal en estas materias.

Con fundamento en todos estos argumentos, la Fundación para el Estado de Derecho solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable total del Decreto 1275 de 2024 o, de manera subsidiaria, de las disposiciones demandadas, al considerar que la norma desconoce la distribución constitucional de competencias, la reserva de ley orgánica, el principio de unidad del Estado y derechos fundamentales como el debido proceso.

18. Universidad Libre

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, integrado por docentes y estudiantes de la Facultad de Derecho, intervino en defensa de la constitucionalidad del Decreto Ley 1275 de 2024, mediante el cual se regulan aspectos ambientales de los territorios indígenas. La intervención sostuvo que el Decreto no vulnera la Constitución y, en consecuencia, debe ser declarado executable. Además, solicitó reiterar el exhorto formulado por la Corte en la Sentencia C - 489 de 2012 al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que expidan la ley orgánica que regule integralmente las entidades territoriales indígenas.

En relación con el primer cargo, el Observatorio rechazó la tesis de que la competencia conferida por el artículo 56 transitorio se encontraba agotada con la expedición de los Decretos Ley 1088 de 1993 y 1953 de 2014. A su juicio, la disposición transitoria sigue vigente hasta tanto el Congreso expida la ley prevista en el artículo 329 de la Constitución. Mientras ello no ocurra, el Gobierno puede dictar normas fiscales y de funcionamiento de los territorios indígenas, así como regular su coordinación con otras entidades territoriales. Indicó que la Corte ya ha reconocido en sentencias como la C - 489 de 2012 y la C - 617 de 2015 que subsiste una omisión legislativa absoluta, por lo que el Ejecutivo conserva la habilitación para expedir decretos en esta materia. En ese sentido, el Decreto 1275 de 2024 responde a la necesidad de garantizar la

pervivencia y funcionamiento de los pueblos indígenas, sujetos de especial protección constitucional.

Respecto del tercer cargo, sobre la supuesta vulneración del artículo 330 de la Constitución, el Observatorio consideró que los artículos demandados del Decreto no atribuyen potestades legislativas autónomas a las autoridades indígenas, sino que materializan el pluralismo jurídico y la jurisdicción especial indígena. Afirmó que las disposiciones no sustituyen la legislación nacional ni afectan la jerarquía normativa, pues sus efectos se circunscriben al ámbito territorial indígena y se enmarcan en la obligación del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural. En este sentido, el Decreto se armoniza con el Convenio 169 de la OIT aprobado mediante la Ley 21 de 1991, así como con el derecho constitucional al ambiente sano, al reconocer la relación especial de los pueblos indígenas con la naturaleza y su rol en la preservación de los recursos.

En cuanto al quinto cargo, sobre la presunta vulneración del principio fundante del Estado Social de Derecho y de la prevalencia del interés general, el Observatorio señaló que el artículo 2 del Decreto desarrolla de manera coherente el pluralismo y la descentralización previstos en la Constitución. Lejos de fragmentar la unidad del Estado o generar inseguridad jurídica, la norma fortalece la inclusión de las comunidades indígenas en la gestión ambiental, estableciendo mecanismos de coordinación con las autoridades nacionales y regionales. En su criterio, reconocer la diversidad étnica y cultural como base de la estructura estatal no debilita, sino que consolida el Estado social de derecho, al garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en los asuntos que los afectan y en la protección del medio ambiente como bien común.

En conclusión, el Observatorio solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto 1275 de 2024 en su totalidad, al estimar que este desarrolla de manera legítima la Constitución y los compromisos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, pidió reiterar el llamado al Congreso y al Gobierno para que expidan la ley orgánica pendiente sobre entidades territoriales indígenas, en cumplimiento del artículo 329 constitucional y de los exhortos previos de la Corte.

19. Universidad Eafit

La interviniente resaltó que la norma no vulnera la Constitución, sino que desarrolla y precisa competencias reconocidas en el artículo 330 superior, reforzando el derecho fundamental a la autodeterminación de los pueblos indígenas y la protección de la diversidad étnica y cultural. En su criterio, la expedición del decreto constituye un esfuerzo legítimo por armonizar la descentralización territorial con la gestión ambiental, integrando a las comunidades indígenas como autoridades dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

En relación con los cargos formulados por los demandantes, la Clínica Jurídica señaló que los artículos 1, 3, 5 y 6 del Decreto no crean competencias nuevas,

sino que concretan el mandato constitucional que atribuye a los territorios indígenas la preservación de los recursos naturales. Refirió que negar esta facultad supondría vaciar de contenido el artículo 330 de la Constitución y desconocer la jurisprudencia que ha reconocido la dimensión ambiental de la autonomía indígena. Del mismo modo, se destacó que el artículo 5 no desconoce la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), pues las competencias ambientales en Colombia son concurrentes y no exclusivas. El decreto, en vez de sustraer funciones a las CAR, promueve un esquema de coordinación y diálogo intercultural entre distintas autoridades ambientales, en consonancia con los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Frente al cargo según el cual el Decreto permitiría delegar funciones públicas en particulares, la Clínica Jurídica explicó que las autoridades indígenas no pueden ser consideradas simples particulares, pues son entidades territoriales reconocidas en el artículo 286 constitucional. En consecuencia, el Decreto no vacía de contenido las funciones estatales, sino que aclara la necesidad de un ejercicio coordinado de competencias entre entidades del SINA y autoridades indígenas, conforme al Convenio 169 de la OIT y a la jurisprudencia que ha reiterado la obligación de consulta y concertación en decisiones que las afecten.

En lo que respecta al artículo 2, que define el interés general, la interviniente sostuvo que la norma no privilegia indebidamente a las comunidades indígenas, sino que propone una visión armónica que integra la protección del medio ambiente y la diversidad étnica y cultural como bienes de interés general. De esta manera, la disposición no fragmenta la unidad del Estado, sino que la fortalece desde un enfoque pluralista, en el que la autonomía indígena se entiende como parte esencial del Estado Social de Derecho.

Finalmente, frente al cuestionamiento sobre la consulta previa, argumentó que el Decreto 1275 de 2024 fue producto de un proceso de concertación en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, instancia reconocida por la Corte Constitucional como mecanismo válido de consulta representativa. El texto normativo fue discutido, ajustado y protocolizado en dicho escenario, por lo que cumple con los estándares constitucionales e internacionales. En conclusión, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto, al considerar que desarrolla de manera legítima las competencias ambientales indígenas, garantiza el pluralismo jurídico y contribuye a la protección del interés general en clave ambiental y cultural.

20. Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC

La organización intervino para demostrar la ineptitud sustantiva de la demanda al carecer de los criterios mínimos establecidos por la Corte y la normatividad vigente para su estudio.

Señaló que los argumentos de los demandantes carecen de certeza, al basarse en una preconcepción sobre las decisiones de los pueblos indígenas. No cuentan con especificidad, ya que deberían hacer un análisis de los 115 sistemas de

conocimiento para poder realizar afirmaciones como las que devienen del sistema de justicia o de la forma en que se asumen las competencias, constitucional y legalmente establecidas. Estimó que tampoco cumple con la suficiencia en la argumentación ya que desconoce lo reconocido en las sentencias como las T-236 de 2012, T-849 de 2014 o la T-106 de 2025.

Consideró el interviniente que la jurisprudencia constitucional ha sido estable y pacífica al establecer la necesidad de coordinación entre autoridades y ha reivindicado el derecho de los pueblos indígenas sobre su territorio, se ha declarado derecho fundamental el territorio en sí y se ha avanzado en el reconocimiento de actuaciones como entidades territoriales. Por lo tanto, en su criterio el decreto 1275 solo desarrolla mandatos emanados de la Corte, bajo sus directrices y sus actuaciones.

Finalmente, cuestionó el debate sobre el interés general, el cual busca garantizar la vida de todos los seres, teniendo en cuenta que el “cuidado de la vida es y debe ser el eje rector de toda actuación legal, es la razón en si misma del nacimiento de los Estados modernos y es la apuesta que ha hecho la humanidad para el futuro. El cuidado del ambiente, de la vida, es un compromiso ético y moral con las generaciones futuras que no puede ser controvertido por la mera impresión, falsa, por cierto, de la necesidad de un desarrollo que ha generado tantos dolores sobre la tierra”¹⁵⁰.

21. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

A través de su director, el interviniente presentó alegatos dirigidos a demostrar la inconveniencia del decreto y su inexequibilidad al ser expedido excediendo las competencias del Ejecutivo y vulnerar disposiciones constitucionales fundamentales como el debido proceso, la separación de poderes y la autonomía de entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Señaló que el artículo 56 transitorio de la Constitución Política no faculta al Gobierno para otorgar competencias de autoridad ambiental a los territorios indígenas ya que no se enmarcan ni en lo fiscal ni en lo estrictamente necesario para el funcionamiento administrativo de los territorios. Adicionalmente, indicó que de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución la asignación de competencias a las entidades territoriales debe realizarse mediante ley orgánica, bajo criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Frente a la competencia de las autoridades indígenas, el interviniente señaló que las contenidas en el artículo 330 superior son taxativas. Que si bien reconoce la capacidad de estos pueblos para regirse por sus propias normas, prácticas y formas de organización en el marco de su identidad cultural y territorial, no les atribuye competencias normativas en materia ambiental.

De otro lado, consideró que “la atribución de facultades exclusivas y excluyentes a las autoridades indígenas en materia ambiental genera duplicidad

¹⁵⁰ Escrito de intervención. Folio 5.

de funciones y conflictos jurisdiccionales, como consecuencia del solapamiento entre las competencias asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), a las que la Corte ha reconocido como entidades autónomas y les ha atribuido el carácter de máxima autoridad ambiental en sus respectivas jurisdicciones, y aquellas propias de las demás entidades territoriales en materia de gestión ambiental”¹⁵¹. Igualmente, indicó que el artículo 6 del decreto vulnera el derecho al debido proceso y los principios de legalidad y tipicidad, al no establecer criterios precisos sobre la naturaleza, duración, cuantía, límites de las sanciones y delimitación de las conductas sancionables.

22. Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)

El Secretario de la Comisión intervino para respaldar la exequibilidad del Decreto, señalando en primer lugar que los decretos expedidos bajo el amparo del artículo 56 transitorio lejos de agotar la materia han representado avances específicos en áreas particulares. Así entienden que el Decreto Ley 1275 de 2024 establece normas para la gestión ambiental indígena, que no se agotan en lo territorial, sino que abarca sus sistemas de conocimiento y pensamiento, dado que ninguno de los instrumentos normativos expedidos anteriormente reguló esta materia. Igualmente, consideró que no se desconoce la competencia exclusiva de las autoridades ambientales, sino que fortalece el principio de coordinación interinstitucional reconocido en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, en la medida en que el Decreto Ley 1275 de 2024 no crea nuevas competencias, sino que reconoce formalmente una función que los pueblos indígenas ya ejercen conforme a sus sistemas de derecho propio, a la Constitución, la jurisprudencia y al derecho internacional de los derechos humanos.

También señaló que la reserva legal en materia ambiental no puede utilizarse como pretexto para negar el ejercicio de funciones que están directamente reconocidas por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional. Por lo que, en su criterio, el argumento del demandante, basado en una lectura exegética del artículo 330, desconoce la integralidad del texto constitucional y el valor jurídico de los sistemas de conocimiento, la identidad cultural, el territorio y la autonomía de los pueblos indígenas respecto de lo ambiental.

En cuanto al interés general, expuso que el 2º del Decreto Ley 1275 de 2024 no lo redefine ni lo restringe, sino que recuerda que uno de sus componentes esenciales es la protección de la diversidad, la autonomía y la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que los afectan. También alegó que el decreto establece un mecanismo para que las autoridades ambientales competentes y las autoridades indígenas puedan articular sus actuaciones en procesos sancionatorios, sin que ello implique una delegación o una ampliación discrecional de competencias ni la creación de sanciones nuevas o autónomas

¹⁵¹ Escrito de intervención. Folio 4.

por parte de las autoridades indígenas, por lo tanto no habría una afectación del artículo 29 superior.

De otra parte, respecto de la falta de consulta previa, resaltó el interviniente que el decreto no se ocupa ni resuelve sobre la propiedad colectiva, ni de los pueblos indígenas, ni de las comunidades afrodescendientes, asuntos para los cuales existen ya otras normativas y que no es cierto que con este Decreto se desconoce la autonomía de las comunidades negras, pues esta norma solo se ocupa de reglar y formalizar el ejercicio de las facultades ambientales de los pueblos indígenas, conforme a sus propias y diversas relaciones con el territorio, sin que ello desconozca las demás existentes. Igualmente indicó que las autoridades indígenas no son particulares en los términos del artículo 210 constitucional sino estructuras legítimas de gobierno, encargadas del orden social, jurídico y cultural de los pueblos indígenas, pues son ellas quienes ejercen competencias propias, derivadas de su autonomía y su derecho fundamental a la libre determinación.

Finalmente, en cuanto al derecho de acceso a la justicia, indicó que no se materializa esta afectación debido a que el decreto prevé la coordinación y sujeción al marco constitucional cuando se vean involucrados derechos de terceros ajenos a las comunidades indígenas, permitiendo así que las decisiones puedan ser impugnadas y controladas dentro del sistema judicial ordinario. De tal forma, se garantiza el respeto al debido proceso, el juez natural y las garantías procesales, conforme a lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

23. Intervención del ciudadano Pablo Esteban Vivas Parra.

El interviniente presentó argumentos orientados a que se declare la inexecutable del Decreto 1275 de 2024.

En primer lugar, alegó que el ejecutivo excedió la potestad excepcional que se le confirió por vía del artículo 56 transitorio superior por cuanto “el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas”, objeto del proyecto de Decreto, es una temática que no se circunscribe dentro del núcleo de los asuntos que el Ejecutivo puede tratar, excediendo así “su limitada, excepcional y no extensiva capacidad, afectando así la constitucionalidad plena del Decreto, su alcance y contenido”¹⁵².

En segundo lugar, indicó que el contenido de la definición del principio de Territorialidad es contrario a lo establecido en disposiciones de rango constitucional, porque contraviene “la autonomía, autodeterminación e independencia que reviste a los Territorios Indígenas como entidades territoriales, al tiempo que reproduce un contenido que excede las competencias del Ejecutivo en la materia, al imponer a las autoridades ambientales indígenas restricciones que no le corresponden, por carecer de fundamento alguno”¹⁵³. De

¹⁵² Escrito de intervención. Folio 3.

¹⁵³ Escrito de intervención. Folio 4.

esta forma se cercena la autonomía de los pueblos indígenas, ya que deben ser ellos quienes, de manera independiente, decidan si regulan o no la gestión de sus recursos naturales, ambiente y territorio, cómo lo deben hacer, bajo qué criterios y conforme a qué cosmovisión.

24. Norman David Bañol Álvarez, representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Indígena

Norman David Bañol Álvarez, representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Indígena, intervino en el trámite de las demandas acumuladas contra el Decreto 1275 de 2024 para oponerse a las pretensiones de inconstitucionalidad, argumentando que esta norma constituye un avance histórico en el desarrollo de derechos territoriales, colectivos y ambientales de los pueblos indígenas, cuyo reconocimiento y regulación han estado pendientes desde la promulgación de la Constitución de 1991.

Señaló que el decreto responde a un mandato expreso del artículo 56 transitorio de la Constitución, cuya facultad conferida al Ejecutivo no ha perdido vigencia debido a la omisión legislativa del Congreso en expedir la ley orgánica prevista en el artículo 329.

En sustento de su posición, expresó que la Corte Constitucional, en sentencias como la C - 544 de 1992, C - 370 de 2000 y C - 617 de 2015, ha precisado que los artículos transitorios tienen la misma fuerza normativa que las disposiciones permanentes y que el artículo 56 transitorio otorga una competencia amplia, cualificada y condicionada, habilitando al Ejecutivo para expedir normas sobre el funcionamiento de los territorios indígenas, incluidas las de naturaleza fiscal, y su coordinación con otras entidades territoriales. Explicó que dicha competencia se mantiene hasta que el Congreso legisle, sin que exista plazo límite, y que las disposiciones expedidas al amparo de esa facultad deben ser respetadas por el legislador posterior.

El interviniente subrayó que la expedición del Decreto 1275 de 2024 no fue unilateral, sino fruto de un proceso de consulta y concertación con los pueblos indígenas a través de la Mesa Permanente de Concertación, cumpliendo así con las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia constitucional en materia de consulta previa. Añadió que, conforme a la sentencia T - 025 de 2004 y al Auto 004 de 2009, el derecho al territorio es un derecho fundamental cuya protección resulta esencial para la pervivencia física y cultural de las comunidades, e incluye de manera inseparable la gestión ambiental como parte de su autonomía y de los planes de vida.

Frente a los cargos de la demanda, rechazó que la vigencia del artículo 56 transitorio se haya agotado, que la regulación ambiental contenida en el decreto exceda las competencias presidenciales o que se afecte la autonomía de las corporaciones autónomas regionales. Preciso que la autonomía indígena es distinta en su naturaleza y alcance, y debe primar en el manejo de sus territorios, aplicando, en caso de concurrencia de competencias, los principios jurisprudenciales de coordinación y armonización normativa. También

desestimó los señalamientos de que la norma desconoce el interés general o la precaución ambiental, calificando estas afirmaciones como interpretaciones erradas y carentes de sustento. En cuanto al debido proceso, sostuvo que el decreto establece reglas claras de coordinación para las personas no sujetas a la jurisdicción indígena y respeta la justicia propia para los comuneros, por lo que no se configura vulneración alguna.

Finalmente, solicitó a la Corte Constitucional negar las demandas de inconstitucionalidad, mantener la línea jurisprudencial que ha reconocido la vigencia y amplitud de las facultades conferidas por el artículo 56 transitorio de la Constitución, y acoger los estándares internacionales sobre derechos territoriales indígenas, reafirmando el compromiso del Estado con la protección de la autonomía, la integridad territorial y el ejercicio de la autoridad ambiental por parte de los pueblos originarios.

25. Intervención del ciudadano Rodrigo Corpus Soscue

El ciudadano intervino con el propósito defender la constitucionalidad del Decreto-Ley 1275 de 2024, en particular, de los artículos 1° (parcial), 2°, 3° [literales (f), (h) e (i, parcial)], 5°, 6° y 10°, ya que, las disposiciones demandadas no vulneran ni desconocen los artículos de la Constitución Política.

En primer lugar, señaló que los cargos formulados no cumplen con los requisitos de pertinencia y suficiencia. Indicó que si bien, los Decretos 1088 y 1953 fueron expedidos con ocasión del artículo 56 transitorio, no agotaron ni dieron desarrollo absoluto de las competencias, funciones y derechos que les asisten a los territorios y autoridades indígenas en virtud del artículo 287, 329 y 330. En tal virtud, la competencia prevista por el artículo 56 transitorio de la Constitución no se ha extinguido y el ejecutivo se encuentra habilitado para dictar normas relativas al funcionamiento de territorios indígenas. En este contexto, el ciudadano considera que los demandantes no demostraron una oposición objetiva entre el Decreto y la Constitución Política, por lo que los pretendidos cargos carecen de pertinencia y suficiencia.

En segundo lugar, expuso que el cargo relacionado con la vulneración de los artículos 56 transitorio y 151 y 288 de la Constitución, no cumple con los requisitos de pertinencia y suficiencia, lo anterior porque el accionante no demostró una oposición objetiva entre el Decreto y la Constitución Política. Para el interviniente, las competencias ambientales reconocidas en el decreto 1275 de 2024 no exceden de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución y reafirma lo dispuesto por el constituyente primario en la necesidad de materializar progresivamente los derechos territoriales y ambientales de los pueblos indígenas sin desconocer la supremacía constitucional, la competencia de la Nación, los derechos de las entidades territoriales (departamentos, municipios) y las facultades reconocidas a otras entidades en materia ambiental.

En tercer lugar, señaló que el cargo por vulneración del artículo 330 de la Constitución Política no cumple con los requisitos de pertinencia y suficiencia. Destacó que en sintonía con las principales preocupaciones internacionales en

materia de protección del ambiente y la biodiversidad, así como de las prerrogativas constitucionales y convenciones alrededor de los territorios y el medio natural que hacen parte del entorno vital y de gran significado cultural para la supervivencia de los pueblos indígenas, el Gobierno ratificó competencias ambientales a las autoridades tradiciones y/o ancestrales por constituir un objetivo fundamental dentro de la actual estructura del Estado Social de Derecho, que tiene como pilares la participación, pluralidad y autonomía en las entidades territoriales.

Por lo tanto, estimó que el Decreto 1275 de 2024, al poner en funcionamiento los territorios indígenas en materia ambiental y reconocer la potestad para el ordenamiento ambiental territorial, la determinación de mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de protección, restauración, uso y manejo de los recursos naturales sobre sus territorios y territorialidades (art. 1, 4y 5) materializa los anteriores presupuestos normativos sin desconocer la Constitución.

En cuarto lugar, indicó que el cargo relacionado con la vulneración de los artículos 150-7, 325 y 331 de la Constitución Política, no cumple con los requisitos de pertinencia y suficiencia, por cuanto el Decreto no se opone el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR. Para el ciudadano, la interpretación del actor excede la literalidad de esas disposiciones y resulta descontextualizada. En criterio del interviniente, la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad según el artículo 5 demandado, se materializa en virtud del ejercicio de las competencias ambientales por parte de las autoridades indígenas y de las demás entidades ambientales.

En ese escenario, consideró que los cargos no son pertinentes ni suficientes ya que el actor no identifica en qué medida las funciones desarrolladas en el marco de la autonomía constitucional de las CAR se ven reducidas con lo dispuesto en el artículo 5 del decreto 1275 o, en su defecto, en qué medida las competencias previstas en artículo 5 del Decreto demandado despoja las funciones conferidas a las CAR y por qué esto desconocería el mínimo de autonomía funcional de las corporaciones autónomas. Y finalmente, de qué manera se materializa la sustracción de las competencias de las Corporaciones en lo que respecta a los territorios indígenas.

En quinto lugar, señaló que el cargo por vulneración del artículo 1 de la Constitución Política no cumple con los requisitos de pertinencia y suficiencia, en consecuencia. El interés general definido en la norma debe entenderse bajo una lectura sistemática y finalista del Decreto 1275, para efectos del 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.

Para el ciudadano, el interés general busca consolidar el precedente constitucional que ha sentado las bases para ratificar la categoría de la

Constitución Ecológica y el conjunto de principios, derechos y deberes que lo fundamentan en torno a la protección del medio ambiente.

En séptimo lugar, indicó que los cargos por vulneración del artículo 29 de la Constitución Política no cumplen con los requisitos de pertinencia y suficiencia, ello en tanto la norma acusada integra implícitamente la categoría de la “jurisdicción ambiental intercultural”, en el sentido que, el artículo 6 (núm. 3) no faculta a las autoridades indígenas para sancionar unilateralmente a no indígenas, sino que establece un mecanismo de coordinación con la autoridad ambiental competente, particularmente las CAR. Por lo tanto, la sanción será impuesta por la entidad ambiental conforme a la ley, con participación consultiva de la autoridad indígena en casos que afecten sus territorios, para garantizar la reparación integral, sin que ello implique una sustracción de funciones.

En octavo lugar, señaló que el cargo por vulneración del artículo 151 y 334 de la Constitución Política no cumple con los requisitos de pertinencia y suficiencia. Lo anterior, en cuanto el artículo 10 del decreto no fija un monto específico ni un incremento porcentual obligatorio, sino que ordena al Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a coordinar y a realizar las acciones necesarias para garantizar los recursos de funcionamiento de las competencias ambientales de las autoridades indígenas. En ese sentido, para el interviniente la norma es un mandato de planeación dentro de los límites fiscales existentes y no una norma fiscal.

En noveno lugar, indicó que el cargo por vulneración al proceso de la consulta previa en virtud del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT no cumple con los requisitos de pertinencia y suficiencia. En su criterio, el decreto no otorga jurisdicción ambiental exclusiva a pueblos indígenas sobre territorios de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras sino que reconoce competencias ambientales a autoridades indígenas en sus territorios titulados (resguardos) o en áreas de ocupación tradicional, en consecuencia, no aplica en territorios colectivos de comunidades negras (Ley 70 de 1993).

Además, señaló que el decreto incluye mecanismos para aplicar los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, con la finalidad de garantizar la protección armónica de los ecosistemas y territorios en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto y concurren competencias ambientales.

Finalmente, consideró que el cargo por vulneración de los artículos 123, 210 y 229 de la Constitución no cumplen con los requisitos de pertinencia y suficiencia. Para el ciudadano, las autoridades indígenas ejercen sus funciones en coordinación con las entidades ambientales competentes. Por lo que no existe sustitución, sino articulación de competencias. En su criterio, el demandante confunde la delegación transitoria de funciones (típica en contratos administrativos) o la delegación a particulares con el reconocimiento de competencias propias de los pueblos indígenas, que por su naturaleza son permanentes.

