

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
AUTO

Ref.: expediente D-16220

Asunto: corrección de demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 1094 de 2024¹

Demandante: Andrés Caro Borrero

Magistrada Sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

La suscrita magistrada, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquellas que le concede el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente Auto con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40 superior, Andrés Caro Borrero² presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 1094 de 2024. El actor formuló ocho cargos, siete de ellos contra artículos individualmente considerados del decreto y uno contra todo su texto. Lo anterior se sintetiza en la siguiente tabla:

Cargo	Disposiciones acusadas (D.L. 1094/2024)	Disposiciones constitucionales presuntamente infringidas
Primero	Art. 1 (parcial)	Art. 1
Segundo	Arts. 2 (H) y 5 (parciales)	Arts. 4 y 93
Tercero	Art. 2 (J) (parcial)	Arts. 6, 13 y 16
Cuarto	Art. 4 (parcial)	Arts. 56, 114 y 150
Quinto	Arts. 3 y 5 (total)	Arts. 246, 287, 329 y 330
Sexto	Art. 7 (parcial)	Arts. 150, 209 y 355

¹ «Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental-ATEA, instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones».

² Expediente digital D-16220. El demandante afirma presentar la demanda en calidad de ciudadano y de representante legal de la Fundación para el Estado de Derecho.

Séptimo	Arts. 3, 5 y 7 (parciales)	Arts. 58, 267, 333 y 334
Octavo	Todo el articulado	Art. 37 de la Ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial

2. De manera general, el actor planteó en los primeros siete cargos que las disposiciones allí reprochadas son inconstitucionales porque al autorizar a la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) a regular sobre asuntos económicos, ambientales y territoriales en el área de influencia del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC): (i) introduce un sistema legal paralelo al orden jurídico nacional sin posibilidad de control judicial ni del Gobierno central; (ii) no determina cuáles son los territorios ancestralmente ocupados y poseídos sobre los cuales recae esa facultad regulatoria; (iii) integra las normas que expida el CRIC al bloque de constitucionalidad, al introducir la expresión «bloque jurídico intercultural de constitucionalidad»; (iv) sin tener competencia, adopta un mandato de una organización indígena y le asigna rango de ley; (v) otorga a las autoridades indígenas competencias que desbordan los límites de la Constitución y la ley; (vi) autoriza un trato preferente injustificado en favor del CRIC en materia de contratación estatal, a partir del criterio de enfoque diferencial; (vii) viola el derecho de propiedad privada al extender su aplicación a las tierras poseídas u ocupadas ancestralmente sin garantizar el debido proceso de los propietarios con título legítimo, fragmenta el sistema económico nacional al entregar autonomía en esta materia a la ATEA y evade el control de la administración central a los recursos entregados a las comunidades étnicas.

3. En el octavo cargo, el actor expuso que el Decreto 1094 de 2024 desconoce el artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, el cual, según su lectura, exige que para la expedición de este tipo de normas se garantice la participación de las demás comunidades afectadas o beneficiadas. En concreto, se refirió a la ausencia de participación de aquellos que identifica como los habitantes no indígenas del departamento del Cauca.

1.2. Inadmisión de la demanda

4. Por auto del 22 de octubre de 2024³, la suscrita magistrada inadmitió los ocho cargos propuestos, debido a que incumplían varios de los requisitos jurisprudenciales para su admisión. Respecto de cada uno de ellos concluyó lo siguiente:

Cargos de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 1094 de 2024	Razón de inadmisión
<i>Primer cargo:</i> dirigido contra el artículo 1(parcial), por «[v]iolación del principio de unidad del Estado (artículo 1 superior».	Falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92287>

<i>Segundo cargo:</i> dirigido contra los artículos 2(H) y 5 (parcial), por «[v]iolación de la supremacía constitucional (Artículos 4 y 93 de la Constitución».	Contra el artículo 2(H) (parcial): falta de claridad, pero cumple con certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Contra el artículo 5 (parcial): cumple con ser claro, pero no es cierto, específico, pertinente ni suficiente.
<i>Tercer cargo:</i> dirigido contra el artículo 2(J), por «[i]nfracción de los artículos 6, 13 y 16 Constitucionales sobre libertades individuales».	El cargo es parcialmente claro y cierto, pero carece de pertinencia y suficiencia.
<i>Cuarto cargo:</i> dirigido contra el artículo 4 (parcial), por «[i]nfracción de los artículos 56 transitorio, 114 y 150 constitucionales por violación del principio de reserva legal».	Falta claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.
<i>Quinto cargo:</i> dirigido contra los artículos 3 y 5, por «[v]iolación de la autonomía territorial dentro de los límites Constitucionales y legales (artículos 246, 287, 329 y 330 [superiores])».	Falta de claridad general por no identificar adecuadamente las normas objeto de control constitucional. Acusaciones contra el artículo 3 son claras, pero carecen de certeza, especificidad, pertinencia y suficiente. Acusaciones contra artículo 5 incluyen también los artículos 6 y 7 del decreto, sin desarrollo concreto. Por tanto, no es claro, cierto, específico, pertinente ni suficiente.
<i>Sexto cargo:</i> dirigido contra el artículo 7, por «[v]ulneración del artículo 150 (inciso final), 209 y 355 Constitucionales, modificación del régimen de contratación».	Falta de claridad parcial, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.
<i>Séptimo cargo:</i> dirigido contra los artículos 3, 5 (parcial) y 7 (parcial), por «[v]iolación al derecho a la propiedad privada y violación al principio de control fiscal, artículos 58, 267, 333 y 334 Constitucionales».	Acusaciones contra artículo 3: falta de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia. Acusaciones contra el artículo 5: falta de certeza, especificidad y suficiencia.
<i>Octavo cargo:</i> dirigido contra todo el Decreto Ley 1094 de 2024, por «[v]ulneración del parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 sobre ordenamiento territorial».	Es claro, pero carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

5. En el mismo auto se otorgó al actor un plazo de tres días, contados a partir de su notificación, para corregir las falencias identificadas.

6. Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la referida providencia fue notificada mediante estado del 24 de octubre de 2024, por lo que su término de ejecutoria transcurrió los días 25, 28 y 29 de octubre⁴ de los corrientes.

1.3. Corrección de la demanda

7. Por correo electrónico del 29 de octubre de 2024, dentro del término de ejecutoria, el demandante presentó escrito de corrección de la demanda, en el cual se limitó a corregir dos de los ocho cargos propuestos, concretamente, los cargos segundo y tercero. En consecuencia, de manera expresa desistió de la solicitud de inconstitucionalidad respecto de los cargos primero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo.

8. Los argumentos mediante los cuales el actor corrige los cargos segundo y tercero de la demanda serán reseñados y analizados a continuación, cuando se verifique si logran subsanar las falencias identificadas en el auto de inadmisión.

II. CONSIDERACIONES

9. Lo primero que advierte este despacho es que el actor presentó oportunamente el escrito de corrección de la demanda, pues lo hizo dentro de los tres días siguientes de ser notificado el auto de inadmisión, tal como quedó consignado en los antecedentes de esta providencia.

10. En cuanto al contenido del escrito de corrección, la suscrita magistrada considera pertinente recordar, primero, el contenido de los cargos tal como fueron presentados en el escrito de demanda y las razones de su inadmisión para, ahí sí, verificar si fueron debidamente subsanados.

2.1. Cargo segundo

El actor lo denominó «Violación de la supremacía constitucional (Artículos 4 y 93 de la Constitución)», y cuestionó algunos apartes de los artículos 2(H) y 5 del Decreto Ley 1094 de 2024, así:

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

[...]

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

⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92731>

derechos bioculturales, **prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad.**

[...]

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

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

[...]».

11. **Reproches concretos contra el artículo 2(H):** el actor expuso que esta norma desconoce la supremacía constitucional consagrada en el artículo 4 superior, pues, en su opinión permite la coexistencia «entre normas del Mandato No. 01-0718 y el sistema normativo nacional»⁵.

12. Asimismo cuestionó, en general, que el Decreto contenga expresiones como «prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad», «derecho propio» y «autonomía especial», por cuanto a su juicio sugieren que «las disposiciones indígenas tienen una validez normativa que se sitúa en un plano paralelo y no suplementario o coordinado al orden constitucional colombiano»⁶. Además, posibilita que las normas indígenas prevalezcan en sus territorios, así entren en conflicto con la legislación nacional o los principios constitucionales, lo que de paso fragmenta la unidad del Estado.

13. Afirmó que el artículo 2 acusado carece de una subordinación explícita a la Carta Política, creando el riesgo de que las autoridades indígenas tomen decisiones que puedan violentar derechos constitucionales fundamentales. En tal sentido, afirmó que el «bloque jurídico intercultural» podría interpretarse en el sentido de que las normas indígenas se equiparen a las normas constitucionales o que, incluso, estén por encima de estas.

14. También expuso que el bloque jurídico intercultural sugiere la coexistencia de dos sistemas normativos en el orden jurídico nacional: las leyes ordinarias y las normas indígenas que rigen los territorios administrados por la ATEA. Situación que consideró inconstitucional, atribuyéndole el efecto de fragmentar el sistema jurídico unificado del país y desconocer la supremacía

⁵ Expediente digital D-16220, escrito de demanda, folios 13 y 14.

⁶ Id.

constitucional. Sustentó esta afirmación a partir de jurisprudencia constitucional sobre el bloque de constitucionalidad.

15. De igual modo, sostuvo que la expresión «prevalecerán», contenida en el artículo 2(H) implica que las normas expedidas por las autoridades indígenas tienen una posición separada e incompatible con el orden constitucional, mas no coordinado con este.

16. **Reproches concretos contra el artículo 5.** Señaló que esta norma otorga a las autoridades indígenas de los territorios del CRIC la competencia para ordenar, regular, disponer, aprovechar y vigilar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico dentro de su propio marco normativo. Para el actor, esta competencia implica que las normas indígenas no están subordinadas a la legislación nacional, sino que se insertan en el bloque jurídico intercultural, con cierto grado de autonomía normativa y, en caso de implementarse, podría traer caos regulatorio en materia territorial, ambiental, minera, económica y penal.

17. Alegó que el decreto ley acusado desbordó su competencia y los límites normativos al otorgar prevalencia a las normas indígenas, contrariando los principios de unidad y supremacía constitucional.

18. Finalmente, argumentó que el decreto acusado otorga a los pueblos indígenas un grado de autonomía sobre unos territorios sobre los cuales no existe delimitación, de manera que no es posible conocer si en ellos se aplica la ley ordinaria que regula aspectos mineros y el uso de recursos naturales. A su juicio, esta falta de definición constituye una omisión legislativa que desconoce el principio de legalidad.

19. **Inadmisión del cargo segundo.** La suscrita magistrada encontró que el reproche contra el artículo 2(H) carecía de **claridad** porque no permitía determinar si atacaba todo el decreto o únicamente la referida disposición legal. Esto por cuanto el actor afirmaba que varias de las expresiones del «Decreto» eran inconstitucionales por crear un sistema jurídico paralelo, de las cuales solo «bloque jurídico intercultural de constitucionalidad» pertenecía a esa disposición legal concreta, mas no las otras enunciadas por él.

20. Aun así, este despacho encontró que el cargo sí cumplía con el requisito de **certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia**, pero únicamente respecto del argumento según el cual la pertenencia de las normas que expidan las autoridades indígenas al «bloque jurídico intercultural de constitucionalidad» vulneraba los artículos 4 y 93 superiores. Lo anterior por cuanto sí era plausible interpretar esa expresión de la forma planteada por el actor, esto es, que las reglas expedidas por las autoridades indígenas, sobre las materias allí señaladas, podrían considerarse en el mismo nivel jerárquico que las consagradas en la Constitución Política y podrían entenderse como parte del bloque de constitucionalidad.

21. Por tanto, el despacho concluyó que existía una acusación específica y pertinente porque se confrontaba la expresión acusada con los artículos 4 y 93 superiores que, precisamente, consagran el principio de supremacía constitucional y el bloque de constitucionalidad, respectivamente, lo cual involucraba un problema de naturaleza constitucional, suficiente para generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de dicha expresión.

22. Sin embargo, el análisis no se detuvo allí, dado que el auto de inadmisión también analizó los argumentos dirigidos contra la expresión «prevalecerán», contenida en el mismo artículo 2(H) acusado. Los argumentos esgrimidos por el actor en este punto fueron considerados faltos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por cuanto no consideraban el contexto en el que estaba inserta esa expresión, del cual era posible establecer que las normas expedidas por las autoridades indígenas debían interpretarse conforme la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad.

23. En cuanto a las acusaciones contra el artículo 5 del Decreto, el auto de inadmisión consideró que eran claras pues era posible entender que se cuestionaban las competencias del CRIC y la posibilidad de que las ejerciera sin tener en cuenta la legislación nacional. No obstante, el despacho advirtió que tal razonamiento carecía de certeza por estar basado en suposiciones, que únicamente podrían comprobarse cuando el CRIC ejerciera las competencias que le otorga la norma demandada. Por la misma razón, encontró que carecía de especificidad, pertinencia y suficiencia al no demostrar de manera concreta la forma en que la disposición reprochada contrariaba los artículos 4 y 93 superiores.

24. Finalmente, en cuanto al reproche contra el mismo artículo 5, por no definir los territorios donde el CRIC ejercería su competencia, la suscrita magistrada encontró que el argumento no era cierto, específico, pertinente ni suficiente porque esa disposición legal no se refiere al ámbito de aplicación del decreto, sino que esto estaba regulado en el artículo 3 del mismo.

25. **Corrección del cargo segundo.** Respecto del artículo 2(H), con el propósito de corregir la falta de claridad, el actor indicó que el cargo y sus fundamentos están dirigidos de manera precisa contra las siguientes expresiones: «Las normas que expidan las autoridades indígenas [...] harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad».

26. En tal sentido, sostuvo que el artículo 2, literal H del decreto otorga a las normas indígenas un estatus especial dentro del «bloque jurídico intercultural», lo que plantea una coexistencia entre las normas del Mandato 01-0718 y el sistema normativo nacional. Así, alegó que las expresiones cuestionadas «pueden entenderse en el mismo rango o nivel jerárquico de la Constitución, integrando el bloque de constitucionalidad, por fuera de los mandatos de los artículos 4 y 93 constitucionales»⁷. Enseguida, explicó en qué consiste el

⁷ Escrito de corrección, folio 4.

principio de supremacía constitucional y el bloque de constitucionalidad, a partir del contenido de la jurisprudencia constitucional.

27. Tras ello, afirmó que el pluralismo no puede interpretarse como un mecanismo para desbordar el marco constitucional, sino como un medio para integrar y respetar la diversidad, siempre dentro de los límites que fija la Constitución Política.

28. De otro lado, destacó que de acuerdo con la Sentencia T-208 de 2019, la autonomía de la jurisdicción indígena no es absoluta, en tanto debe ajustarse a los límites definidos por la ley y la Constitución.

29. Finalmente reiteró que «la integración de las normas que expidan las autoridades indígenas al bloque jurídico intercultural de constitucionalidad, expresiones empleadas en el artículo 2(H) del Decreto podrían interpretarse como una equiparación entre las normas indígenas y la Constitución, o incluso que dichas normas pudieran estar por encima de la carta constitucional, en abierta contradicción con los artículos 4 y 93 superiores»⁸.

30. En cuanto al artículo 5 acusado, adujo que esta norma otorga competencia a las autoridades indígenas que conforman el CRIC para ordenar, regular, disponer, aprovechar y vigilar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico dentro del propio marco normativo. En su opinión, esto implica que las normas indígenas «no están necesariamente subordinadas a la legislación nacional, sino que se insertan en el bloque jurídico intercultural con cierto grado de autonomía normativa»⁹.

31. Asimismo, consideró que la referida disposición desconoce los artículos 4 y 93 superiores porque no establece de manera clara y directa que las competencias allí otorgadas deban ser ejercidas dentro del marco constitucional y legal, «por ende, se corre el riesgo de interpretar que estas facultades pueden ejercerse al margen de las normas fundamentales que rigen el Estado de Derecho»¹⁰. Omisión que, en su opinión, (i) «podría dar lugar a la creación de un sistema normativo propio y paralelo, que no se subordine ni coordine con el orden constitucional»¹¹; (ii) pone en riesgo la unidad normativa del Estado; (iii) podría dar lugar a conflictos normativos y generar un espacio en el que las normas indígenas prevalezcan sobre las normas nacionales; y (iv) podría integrar las normas indígenas al bloque de constitucionalidad bajo la figura del bloque jurídico intercultural.

32. Adicionalmente, destacó que el mandato de la ATEA de la CRIC rechaza de forma explícita los convenios y tratados internacionales suscritos por Colombia. Afirmación que sustentó en un texto de dicho mandato en el que se afirma lo siguiente: «los convenios y tratados internacionales de libre comercio suscritos por el estado colombiano invaden nuestros territorios de productos

⁸ Id. Folio 7.

⁹ Id. Folio 8.

¹⁰ Id.

¹¹ Id.

transgénicos y roban la propiedad intelectual de nuestros sabedores ancestrales, lo cual atenta contra nuestra forma de vida». En opinión del actor, este rechazo crea una situación de inseguridad jurídica pues permite la coexistencia de normas contradictorias dentro del mismo territorio, vulnerando los principios constitucionales contenidos en los artículos 4 y 93 superiores.

33. **Análisis del escrito de corrección.** La suscrita magistrada considera que el actor corrigió adecuadamente la falta de claridad respecto de los argumentos dirigidos contra el artículo 2(H) del Decreto 1094 de 2024, pero no logró subsanar las falencias argumentativas de los reproches encaminados a cuestionar la constitucionalidad del artículo 5 *ejusdem*.

34. En efecto, en cuanto el artículo 2 (H), este despacho había observado previamente que existía falta de claridad al no identificarse adecuadamente los apartados del texto objeto de control que son los que particularmente acusa de inconstitucionales. Falencia que el demandante corrige cuando enfatiza que el reproche está dirigido específicamente contra la expresión «[l]as normas que expidan las autoridades indígenas [...] harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad».

35. La suscrita magistrada advierte que si bien el demandante aclara cuál es el apartado del artículo 2(H) cuya constitucionalidad reprocha, parece dejar por fuera la expresión «prevalecerán», incluida en los cuestionamientos de la demanda inicial. Sin embargo, los argumentos que sustentan este cargo se basan en que la expresión acusada admite ser interpretada en el sentido de que las normas del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad tendrían prevalencia sobre el ordenamiento jurídico nacional. Por tanto, de esto se desprende que la proposición jurídica que el accionante demanda incluye la expresión «prevalecerán».

36. En lo demás, el reproche contra el artículo 2(H) había cumplido la carga argumentativa suficiente para ser admitido. No obstante, el actor optó por plantear en el escrito de corrección, una vez más, las mismas razones de la demanda, solo que ahora aportó algunas referencias jurisprudenciales sobre la autonomía de la jurisdicción indígena y el bloque de constitucionalidad. Cuestiones que se relacionan directamente con el planteamiento central inicial según el cual la expresión acusada podría desconocer la supremacía constitucional y el bloque de constitucionalidad, por las razones ya expuestas en la descripción del cargo.

37. Conforme lo expuesto, la suscrita magistrada admitirá el cargo segundo dirigido contra la expresión «[l]as normas que expidan las autoridades indígenas [...] prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad», contenida en el artículo 2(H) del Decreto 1094 de 2024, por la presunta vulneración de los artículos 4 y 93 de la Constitución Política.

38. Por el contrario, respecto del artículo 5 del Decreto 1094 de 2024, este despacho advierte que el actor no logra subsanarlo. Al revisar su escrito de corrección, es evidente que reitera las mismas suposiciones que llevaron a

inadmitir este cargo. En efecto, insiste en el argumento conforme el cual existen riesgos inherentes a las facultades que la norma otorga a las autoridades indígenas que conforman el CRIC, que en su opinión podría crear un sistema legal paralelo.

39. Además, expone un nuevo argumento no incluido en la demanda inicial, el cual consiste en afirmar que el CRIC rechaza los tratados internacionales. No obstante, del aparte que el actor cita, atribuido al mandato ATEA, lo que se desprende es una suerte de crítica a los tratados de libre comercio, pero esto no significa un rechazo a los tratados y convenios internacionales, como lo pretende hacer ver el demandante. De modo que este argumento resulta impertinente e incierto y no logra subsanar el cargo contra el artículo 5 del decreto, por la presunta vulneración de los artículos 4 y 93 superiores. En consecuencia, será rechazado.

2.2. Cargo tercero

40. El actor lo denominó «Infracción de los artículos 6, 13 y 16 constitucionales sobre las libertades individuales». En este cuestionó el artículo 2(J) del Decreto 1094 de 2024 en los siguientes apartes:

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

(...)

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

41. **Contenido del cargo.** El actor señaló que el principio de rigor subsidiario al que alude la norma acusada restringe y limita los derechos individuales de las personas que viven en los territorios indígenas, especialmente, los derechos al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 superior), la igualdad (art. 13 superior) y la libertad económica (art. 333 superior).

42. En su opinión, tal restricción ocurre porque el principio de rigor subsidiario «establece que las autoridades indígenas pueden imponer normas cada vez más estrictas sobre aspectos como la autonomía territorial, la protección ambiental y el sistema económico propio, pero no pueden

flexibilizarlas»¹². Por tanto, adujo, las personas que viven en los territorios indígenas no tendrían opción de que las regulaciones expedidas se ajusten a circunstancias específicas o a necesidades individuales, y estarían obligadas a cumplir restricciones que limitan desproporcionada y excesivamente sus opciones de vida.

43. También alegó que el principio de rigor subsidiario desconoce el artículo 6 superior, el cual reconoce que los ciudadanos y servidores públicos son responsables únicamente por infringir la Constitución y la ley. En criterio del demandante, la norma acusada permite la imposición de normativas que no están sujetas al principio de legalidad, y en virtud de las cuales los «ciudadanos no indígenas» pueden ser responsabilizados por infracciones a las normas de la ATEA, en vez de responder únicamente por lo que dice la Constitución y la ley.

44. Otro efecto que el actor atribuyó al precepto demandado es la violación del principio de igualdad, por cuanto limita los derechos de las personas en un territorio, desconociendo el deber de garantizar la misma protección sin distinción de origen étnico o territorial.

45. Por último, argumentó que la falta de limitación de los territorios en los que tendría competencia la ATEA socava el principio de seguridad jurídica porque permite a las autoridades indígenas expandir su control normativo sin una base territorial específica que proteja a los demás ciudadanos del país. Consideró que la norma permitiría imponer un régimen normativo sin conocerse dónde, cómo y en qué condiciones se aplicarán las restricciones.

46. **Inadmisión del cargo tercero.** La suscrita magistrada encontró que, en lo referente a la presunta vulneración de los artículos 13, 16 y 333, el planteamiento del actor era **claro** y contaba con un grado de **certeza** razonable pues permitía comprender que el reproche estaba sustentado en que la aplicación del principio de rigor subsidiario tendría el efecto de afectar la igualdad y las libertades individuales y económicas de las personas que habitan en los territorios indígenas donde tiene competencia la ATEA. Punto de vista que podía desprenderse de manera directa del texto de la disposición acusada.

47. No obstante, concluyó que dicho razonamiento no era **pertinente** a efectos del análisis de constitucionalidad porque se fundaba en apreciaciones personales y de conveniencia acerca de las posibles consecuencias negativas, desproporcionadas y excesivas que tendrían las normas expedidas al amparo del principio de rigor subsidiario. En el marco de lo cual tampoco explicó por qué la aplicación de dicho principio tendría tales consecuencias. Y para este despacho judicial, tales afirmaciones no eran **suficientes** para generar una duda sobre la constitucionalidad del precepto acusado.

48. En cuanto a la presunta vulneración del artículo 6 superior por parte de la disposición acusada, este despacho encontró que no cumplía con ningún criterio de admisión porque su argumento se centró en la ausencia de delimitación del

¹² Expediente digital D-16220, escrito de demanda, folios 18.

ámbito de aplicación territorial del principio de rigor subsidiario, cuestión que no estaba regulada en el precepto demandado sino en otro del mismo decreto.

49. **Corrección del cargo tercero.** La subsanación se centró en demostrar la pertinencia del reproche de constitucionalidad contra el principio de rigor subsidiario por desconocer los artículos 13, 16 y 333 constitucionales. Por ello, guardó silencio sobre las razones de inadmisión por presunta vulneración del artículo 6 superior.

50. El actor reiteró el contenido del principio de rigor subsidiario contenido en la norma acusada y su capacidad de restringir derechos individuales. Señaló que, en aplicación del mismo, las autoridades indígenas pueden imponer normas cada vez más estrictas sobre aspectos como la autonomía territorial, la protección ambiental, el sistema económico propio, entre otros, sin que puedan ser flexibilizadas. Situación que en su opinión crea una situación para los individuos que habitan los territorios indígenas en la que pueden ver limitadas sus libertades personales y económicas de manera progresiva, sin tener la opción de que estas regulaciones se ajusten a sus necesidades y libertades individuales. Concretamente, sus derechos al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad, y la libertad económica e iniciativa privada.

51. Planteó que las personas que habitan los territorios indígenas podían verse obligadas a cumplir con restricciones que limitan sus opciones de vida, lo que a su juicio «constituye una limitación excesiva y desproporcionada de sus derechos»¹³. Aclara que la Constitución Política impone límites claros a la restricción de derechos individuales, pero que la misma debe ser proporcionada y justificada.

52. Para ejemplificar que la aplicación del principio de rigor subsidiario por las autoridades indígenas implica que estas pueden imponer restricciones sin control, expuso el contenido del artículo 36 del mandato de la ATEA. Este señala que el mandato aplica en el territorio ancestral indígena del CRIC, «derogando en efecto cualquier norma o resolución que le sea contraria, sea del propio marco jurídico o del externo, entiéndase estatal, que tenga efectos contrarios o regulatorios sobre las normas y orientaciones propias, o que la afecte por disposiciones que contraríen nuestros usos y costumbres».

53. En su opinión, el artículo 36 del mandato es incompatible con la Constitución porque abre la posibilidad de desconocer normas del orden jurídico nacional y, junto con el artículo 2(J) del decreto acusado, permite imponer restricciones más severas. Situación que vulnera el artículo 13 superior, que garantiza la igualdad de todas las personas ante la ley.

54. **Análisis del escrito de corrección.** La suscrita magistrada considera que el actor no logra subsanar las falencias identificadas en el auto de inadmisión de la demanda, en lo relacionado con el cargo tercero.

¹³ Escrito de corrección, folio 10.

55. En primer lugar, no fue objeto de corrección el reproche dirigido contra el artículo 2(J) del decreto, por presunta vulneración del artículo 6 superior.

56. En segundo término, visto el escrito de subsanación, es evidente para este despacho que el actor reitera los mismos argumentos de la demanda en relación con el cuestionamiento de constitucionalidad que dirige contra el artículo 2(J) del Decreto 1094 de 2024, por la presunta vulneración de los artículos 13, 16 y 333 superiores. En efecto, mantiene su planteamiento inicial, en el que advierte de los riesgos que traería la aplicación del principio de rigor subsidiario para las personas que habitan en los territorios jurisdicción del CRIC, relacionados con las eventuales restricciones desproporcionadas y excesivas a sus libertades individuales y económicas.

57. El auto de inadmisión consideró que el anterior planteamiento carecía de pertinencia y suficiencia debido a que se apoyaba en argumentos sobre las posibles consecuencias negativas que traerían las normas expedidas por las autoridades indígenas con fundamento en el principio de rigor subsidiario. Por tanto, pidió al actor explicar por qué tendrían lugar tales consecuencias, las cuales, además, calificaba de desproporcionadas y excesivas. El despacho no evidencia que en el escrito de corrección se haya presentado una justificación sobre el alcance que el actor atribuye a dicho principio.

58. De igual modo, no considera este despacho que la fundamentación solicitada al actor esté suplida por el hecho de que invoque como ejemplo el artículo 36 del mandato ATEA, el cual indica que las normas que le sean contrarias serán derogadas por la autoridad indígena. Esto por cuanto el objeto de control no es esta disposición del mandato, sino el artículo 2(J) del decreto, de modo que su mención agrega confusión a la corrección del cargo. Así entonces, continúa el vacío en la explicación de cómo el principio de rigor subsidiario en materia ambiental implicaría el desconocimiento desproporcionado de libertades individuales y económicas. Por lo tanto, el cargo tercero será rechazado.

2.1. Sobre el desistimiento del cargo primero y de los cargos cuarto al octavo

59. Regla general de improcedencia del desistimiento en la acción pública de inconstitucionalidad. En Auto 010 de 2005¹⁴, la Corte Constitucional advirtió que «la acción de inconstitucionalidad por su propia naturaleza de acción pública destinada a la protección de la Carta Fundamental, no admite desistimiento».

60. Explicó que el desistimiento de los cargos planteados en una demanda de inconstitucionalidad no tiene ningún efecto, debido a que desde el momento en que la acción pública es ejercida se activa la competencia de la Corte Constitucional y los argumentos que allí se exponen salen de la órbita personal del demandante para entrar en la esfera del interés general.

¹⁴ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

61. Incluso, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la regla de decisión descrita también se extiende a los casos en los que el desistimiento se plantea respecto del recurso de súplica contra la providencia que rechazó la demanda de inconstitucionalidad. Esto sucedió, por ejemplo, en el Auto 196 de 2021¹⁵.

62. En consecuencia, respecto de los cargos que el demandante no subsanó y al no ser procedente desistir de los mismos, este despacho procederá a su rechazo, con la advertencia de que contra esta decisión procede el recurso de súplica.

63. En mérito de lo expuesto, la suscrita magistrada de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO. RECHAZAR los cargos primero, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la demanda presentada por Andrés Cargo Borrero contra varias disposiciones y la totalidad del Decreto 1094 de 2024, según lo expuesto en la presente providencia.

SEGUNDO. ADVERTIR al demandante que contra el resolutivo primero de esta decisión procede el recurso de súplica, el cual puede interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

TERCERO. Culminadas las actuaciones de los resolutivos primero y segundo de esta providencia, **ADMITIR** el cargo segundo de la demanda presentada por Andrés Caro Borrero contra el artículo 2(H) del Decreto 1094 de 2024, sustentado en el presunto desconocimiento de los artículos 4 y 93 de la Constitución Política.

CUARTO. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **COMUNICAR** el inicio del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso para los fines previstos en el artículo 244 de la Constitución Política, así como a los ministerios del Interior, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Minas y Energía, de Agricultura y Desarrollo Rural, y al Director Nacional de Planeación para que, conforme lo señala el artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación, intervengan indicando las razones que justifican la constitucionalidad de la norma sometida a control.

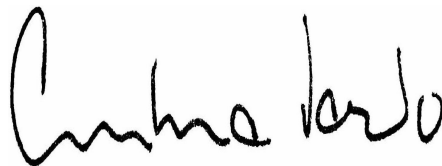
¹⁵ M.P. Cristina Pardo Schlesinger. En la referida providencia la Sala Plena señaló: «Los argumentos que soportan la improcedencia del desistimiento de la acción resultan aplicables al recurso. Sobre este aspecto, es claro que aún en sede de súplica se encuentra en juego la posibilidad de que la Corte Constitucional decida estudiar de fondo los cargos presentados. En efecto, allí es posible que la Sala Plena encuentre válidos los reproches del demandante contra el auto de rechazo y proceda a revocarlo para admitir los cargos. Si ello es así, no le corresponde al accionante disponer de los intereses en litigio mediante un desistimiento del recurso dado que, una vez activada la competencia de la Corte con la presentación de la demanda, aquellos salen de la órbita particular e ingresan en la del interés general, frente al cual no hay poder de disposición».

QUINTO. Vencido el término anterior, **FIJAR** en lista la norma acusada por el término de diez (10) días, con el fin de que todos los ciudadanos tengan oportunidad de impugnarla o defenderla. Este término correrá simultáneamente con el del traslado de la procuradora general de la Nación.

SEXTO. DAR TRASLADO a la señora procuradora general de la Nación, por el término de treinta (30) días, para que rinda concepto.

SÉPTIMO. INVITAR, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, a la Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-, a la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-, a la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana -OPIAC-, a la Confederación Indígena Tayrona, a las Autoridades Indígenas de Colombia -AICO-, al Gobierno Mayor Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia, a las universidades del Cauca, de Nariño, del Rosario, Javeriana, de Antioquia, Nacional de Colombia, Libre de Colombia, de La Sabana, de los Andes y del Norte para que, si lo consideran pertinente, alleguen sus intervenciones dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación.

Notifíquese y cúmplase,



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **da8b2fb75273fb0013ef02adf2c4a9a120767c6c0d8dbc67abcc2cd580437305**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>