

Bogotá D.C., septiembre de 2024

Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ley 1094 de 2024.

Respetuoso saludo:

ANDRÉS CARO BORRERO, identificado como aparece al pie de mi firma, en calidad de **ciudadano**, y representante legal de la FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (en adelante FEDe. Colombia), organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos y deberes consagrados en los artículos 40 numeral 6 y 95 numeral 7 de la Constitución, presento **demandas de inconstitucionalidad** en contra del Decreto Ley 1094 del 28 de agosto de 2024 (en adelante el Decreto o el Decreto 1094) publicado en el Diario Oficial No. 52.862, que fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, y *“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”* en los siguientes términos:

I. NORMA DEMANDADA

El Decreto Ley 1094 del 28 de agosto de 2024 emitido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, *“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* (en adelante el Decreto o el Decreto 1094).

“DECRETA

CAPÍTULO I. OBJETO Y PRINCIPIOS

ARTÍCULO 1. Objeto. Reconocer el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA como un instrumento de derecho propio de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, así como las competencias de sus autoridades y establecer los mecanismos de coordinación y operativización entre estas y las entidades públicas competentes, en

armonía con la política indígena integral de la autoridad territorial y ambiental, así como de la Constitución, bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que los derechos territoriales, económicos y ambientales los pueblos indígenas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II. ÁMBITO DE APLICACIÓN, COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN

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

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

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

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

ARTÍCULO 5. Competencia general. *Las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC son competentes para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, 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 artículos 3 y 4 del presente decreto.*

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

PARÁGRAFO. *En armonía con la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno Nacional, en un plazo de nueve (9) meses, expedirá dentro del marco de las competencias de cada uno de los sectores y ministerios las reglamentaciones sobre el fortalecimiento del sistema económico propio y del buen vivir, en particular, los instrumentos normativos que resulten necesarios para: 1. Fortalecer los mecanismos de protección y financiación de las unidades productivas indígenas; 2. Crear la política de financiación para el fortalecimiento del sistema económico propio y el buen vivir en toda la cadena de producción, adquisición de insumos, transformación y comercialización; 3. Definir e implementar los mecanismos que contribuyan al eficaz desarrollo modelo económico ATEA, industrial, agroindustrial, de servicios y comercial, bajo una normativa especial para buen vivir en los territorios indígenas que conforman el CRIC, en concordancia con sus planes de vida; y 4. Crear el centro de innovación y productividad y Centro Financiero con identidad.*

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

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

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

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

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

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

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

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La presente demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ley 1094 de 2024 expedido por el Presidente de la República por considerar que vulnera de manera directa los artículos 1, 4, 6, 13, 16, 58, 93, 114, 150, 209, 246, 267, 287, 329, 330, 333, 334, 355, 56 transitorio de la Constitución y el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley Orgánica 1454 de 2011.

De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución, se consideran entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y los territorios indígenas. Estas entidades gozan de cierta autonomía en la gestión de sus propios asuntos. Además, la Constitución permite que la ley otorgue el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan de conformidad con las normas constitucionales y legales. Es importante subrayar que, de conformidad con lo establecido en los artículos 150 numeral 4, 285, 286, 287, 288 y 290 de la Constitución Política de Colombia, cualquier extensión y delimitación de las entidades territoriales debe estar claramente definida y respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica. El artículo 150 numeral 4 otorga al Congreso de la República la facultad de "*definir la división general del territorio*", implicando que toda modificación territorial debe realizarse mediante ley, garantizando el principio de legalidad. Asimismo, el artículo 287 reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual se ve afectado si no se respetan los procedimientos legales en la delimitación territorial. El artículo 288 establece que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se ejercerá conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, requiriendo claridad y seguridad jurídica en la definición de los límites territoriales. Finalmente, el artículo 290 dispone la realización periódica del examen de los límites de las entidades territoriales y la publicación del mapa oficial de la República, cumpliendo con los requisitos y formalidades que señale la ley, lo cual garantiza la actualización y precisión en la definición de dichos límites.

En este contexto, es fundamental que cualquier acción relacionada con la extensión y delimitación de las entidades territoriales se lleve a cabo en estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, asegurando así la protección de los derechos fundamentales de las comunidades implicadas y respetando los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen nuestro ordenamiento constitucional y que son pilares fundamentales del Estado de Derecho.

El Decreto, que reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), otorga a las autoridades indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) facultades que exceden las competencias otorgadas constitucionalmente a las entidades territoriales, generando un riesgo para la unidad del Estado colombiano y el equilibrio del orden jurídico.

En primer lugar, el Decreto vulnera el principio de unidad del Estado consagrado en el artículo 1 de la Constitución, al establecer una estructura de autoridad territorial, económica y ambiental que posee competencias paralelas y autónomas a las de las autoridades estatales establecidas por la Constitución. Al otorgar a la ATEA facultades que permiten a las autoridades indígenas actuar de manera independiente en la gestión de territorios, recursos económicos y asuntos jurídicos, sin sujeción directa a las leyes nacionales, se pone en riesgo la cohesión del Estado unitario. Este diseño institucional rompe con la necesaria armonía y equilibrio en la distribución de competencias que exige la Constitución, bajo un control centralizado que garantice la unidad y eficacia del Estado.

En segundo lugar, la creación de la ATEA con facultades amplias sobre el manejo económico y territorial excede los límites de la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales, según lo establecido en el artículo 287. La autonomía de estas entidades debe ejercerse dentro de los márgenes constitucionales y bajo las regulaciones de la ley. Sin embargo, el Decreto confiere a la ATEA un nivel de autonomía que supera lo permitido constitucionalmente, permitiendo la instauración de un sistema jurídico paralelo en el ámbito indígena. Esto afecta la estructura de gobierno establecida y desestabiliza el equilibrio entre la autonomía territorial y el control central necesario para mantener la unidad del Estado.

En tercer lugar, el artículo 2 del Decreto introduce la figura del “bloque jurídico intercultural” de constitucionalidad, un concepto que no está contemplado en el ordenamiento constitucional colombiano. Este intento de integrar las normas expedidas por las autoridades indígenas como parte del bloque de constitucionalidad contradice lo dispuesto en los artículos 4 y 93 de la Constitución, que establecen la supremacía de la Constitución y determinan que solo los tratados internacionales ratificados por Colombia hacen parte del bloque de constitucionalidad. El Decreto es abiertamente inconstitucional porque establece un sistema jurídico paralelo que viola el principio de unidad del ordenamiento jurídico consagrado en la Constitución. Al otorgar a la ATEA facultades para actuar sin sujeción directa a las leyes nacionales, se incumple la supremacía de la Constitución y las leyes en todo el territorio nacional. Esto rompe con el principio de igualdad ante la ley y contradice el marco constitucional que exige que todas las autoridades y entidades actúen dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley.

En cuarto lugar, el Decreto vulnera los artículos 150 y 209 de la Constitución al otorgar al CRIC un trato preferencial en la contratación pública. El artículo 7 del Decreto permite que el CRIC suscriba contratos y convenios con un enfoque diferencial, modificando el régimen de contratación sin la debida intervención del Congreso, lo cual excede la facultad legislativa del

ejecutivo. Esta disposición afecta el principio de igualdad en la contratación estatal, al otorgar ventajas desproporcionadas al CRIC, lo que rompe con los principios de libre competencia y transparencia consagrados en el artículo 333 de la Constitución. Aún si el Presidente pudiera legislar sobre la materia, la Corte Constitucional ha establecido que tales limitaciones solo son válidas si son razonables y proporcionadas, lo cual no ocurre en este caso.

Por otro lado, el artículo 3 del Decreto extiende su ámbito de aplicación a “*las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente*” por los pueblos indígenas, sin proporcionar detalles claros sobre los límites específicos de dichas tierras, como matrículas inmobiliarias, coordenadas o cualquier otra referencia geográfica verificable. Esta falta de precisión no solo genera incertidumbre sobre la extensión territorial involucrada, sino que además plantea serios problemas de seguridad jurídica, afectando tanto a las comunidades indígenas como a los terceros que puedan tener títulos o derechos adquiridos sobre las mismas tierras. Esto contradice directamente el principio de legalidad y el derecho a la propiedad privada protegido por el artículo 58 de la Constitución, al permitir que los derechos territoriales se definan de forma imprecisa, lo cual vulnera el debido proceso y la seguridad jurídica en la delimitación y protección de la propiedad privada. La falta de claridad en los criterios para definir estos territorios y la ausencia de procedimientos adecuados para determinar el ámbito territorial en el que la CRIC puede ejercer su autonomía viola los preceptos constitucionales que garantizan la protección de los derechos adquiridos por terceros. Este tipo de disposiciones pueden derivar en conflictos por la tierra y afectan directamente los derechos de los propietarios, constituyendo una infracción a la Constitución y al orden jurídico establecido.

El Decreto establece que su aplicación se extiende a los territorios ocupados o poseídos ancestralmente por los pueblos indígenas. Sin embargo, ¿cómo se define un territorio poseído ancestralmente?, ¿cuál es el criterio objetivo que permite determinar con precisión cuáles son esas tierras? Se ve que este concepto es ambiguo y carece de parámetros claros que permitan identificar, sin lugar a duda, los territorios sobre los cuales se ejercerán las competencias otorgadas por el Decreto.

Esta falta de delimitación precisa plantea una grave **omisión legislativa**, ya que no es posible reconocer toda la autonomía que el Decreto otorga a los pueblos indígenas sin que se establezca de manera clara y específica el territorio sobre el cual se aplicarán dichas competencias. Sin esta delimitación, se abre la puerta a conflictos de derechos, en especial respecto al derecho de propiedad privada protegido por el artículo 58 de la Constitución. Tal omisión deja en un estado de incertidumbre tanto a los pueblos indígenas como a los terceros que pueden estar en posesión de títulos sobre las mismas tierras, lo que vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

El artículo 5 del Decreto es abiertamente inconstitucional, ya que al otorgar a la ATEA la facultad de crear un sistema económico propio, viola el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia. Este artículo asigna al Estado la dirección general de la economía y la intervención en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y promover el desarrollo equilibrado. Al permitir la creación de un sistema económico autónomo y paralelo en territorios indígenas, el Decreto fragmenta la unidad del sistema económico nacional y usurpa competencias exclusivas del Estado central, contraviniendo así el orden constitucional establecido.

Además, esta disposición desconoce el principio de unidad nacional en materia económica y afecta la cohesión del Estado, ya que establece una estructura económica independiente que opera al margen de las políticas económicas nacionales. La Corte Constitucional ha sostenido que las entidades territoriales, si bien gozan de autonomía, deben ejercer sus competencias dentro del marco de la Constitución y la ley, sin invadir las funciones asignadas al nivel central. Por lo tanto, el Decreto transgrede la Constitución al crear un sistema económico que escapa al control y dirección del Estado, vulnerando así el orden económico y social previsto en la Carta Magna.

Finalmente, el Decreto falla en establecer mecanismos claros de coordinación efectiva entre las autoridades indígenas y las entidades estatales, en contravención del artículo 288 de la Constitución, que exige una coordinación eficiente entre las distintas entidades territoriales. Aunque se menciona la necesidad de coordinación, no se especifica cómo se garantizará la coherencia entre las decisiones de las autoridades indígenas y las políticas nacionales, lo que puede generar conflictos de competencias y descoordinación administrativa.

Por las razones expuestas, el Decreto Ley 1094 de 2024 vulnera los preceptos constitucionales ya mencionados, afectando la unidad del Estado, el derecho a la propiedad privada, la cohesión económica del país, tal como se indicará en el acápite correspondiente de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente para el estudio constitucional pretendido.

III. TRÁMITE DEL DECRETO LEY DEMANDADO

1. El 28 de agosto de 2024 se expidió el Decreto 1094 *“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. Este Decreto tiene como objeto reconocer y regular el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), creado por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), otorgando a las autoridades indígenas facultades en materia de regulación económica, territorial y ambiental dentro de los territorios indígenas del Cauca. La finalidad del Decreto 1094 es fortalecer la autonomía indígena en la gestión de los recursos económicos, ambientales y territoriales dentro de los territorios ancestrales, promoviendo un marco jurídico propio dentro del concepto de bloque jurídico intercultural.
3. El Decreto 1094 de 2024 otorga competencias a las autoridades indígenas para administrar, regular y gestionar los recursos naturales, territoriales y económicos dentro de los territorios indígenas, en virtud del derecho propio y las normativas ancestrales reconocidas por la comunidad, fundamentándose en la Constitución, específicamente en los artículos 330 y 329, así como en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por la Ley 21 de 1991, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a su autonomía y a la gestión de sus territorios bajo sus propios usos y costumbres.
4. El artículo 3 del Decreto reconoce la posesión y ocupación ancestral de tierras por parte de las comunidades indígenas, otorgando a las autoridades tradicionales indígenas la capacidad

de regular, gestionar y decidir sobre estas tierras sin necesidad de un proceso legal formalizado por el Estado colombiano.

5. El Decreto incorpora el Mandato No 01-0718 dentro del sistema jurídico colombiano, permitiendo que las normas indígenas, derivadas del derecho propio de las comunidades, prevalezcan en la administración de los recursos naturales en los territorios reconocidos y prevé el uso de recursos públicos para financiar las actividades de la ATEA, sin especificar mecanismos de control fiscal o rendición de cuentas que aseguren la correcta administración de dichos fondos.

IV. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y RAZONES DE LA VIOLACIÓN

A continuación, se exponen las normas constitucionales infringidas y se expone en el concepto de la violación:

(i) Violación del principio de unidad del Estado (Artículo 1 de la Constitución).

Artículo del decreto ley demandado	Artículo constitucional que infringe
<i>ARTÍCULO 1. Objeto. <u>Reconocer el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA como un instrumento de derecho propio de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, así como las competencias de sus autoridades</u> y establecer los mecanismos de coordinación y operativización entre estas y las entidades públicas competentes, en armonía con la política indígena integral de la autoridad territorial y ambiental, así como de la Constitución, bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que los derechos territoriales, económicos y ambientales los pueblos indígenas.</i>	<i>ARTÍCULO 1º—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</i>

Colombia es un Estado social de derecho, organizado bajo los principios de unidad y descentralización. Esto implica que, aunque se reconoce la autonomía de las entidades territoriales, el Estado debe mantenerse bajo un único marco jurídico que regule las competencias, responsabilidades y relaciones entre los distintos niveles de gobierno, siempre subordinados a la Constitución y a las leyes expedidas por el Congreso de la República.

El artículo 1 de la Constitución¹ establece que Colombia es una República unitaria. Esto significa que todo acto de regulación territorial, especialmente aquellos relacionados con competencias económicas y administrativas, debe someterse a un marco común que garantice la integridad del Estado y la coherencia jurídica:

“Artículo 1º—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

El artículo 1 del Decreto 1094 de 2024, al otorgar amplias facultades a la ATEA introduce un sistema paralelo de regulación en los territorios indígenas del Cauca, permitiendo que las autoridades indígenas regulen de forma autónoma aspectos económicos, territoriales y ambientales. Este sistema autónomo de regulación, aunque bien intencionado en su reconocimiento de la autonomía indígena, vulnera el principio de unidad del Estado, ya que establece un régimen jurídico separado o paralelo al Estado colombiano, lo que fragmenta la estructura normativa que debe ser común para todo el territorio nacional.

El Estado colombiano es, por definición, un Estado unitario, lo que implica que la estructura jurídica y administrativa del país debe ser uniforme y coherente en todo el territorio nacional. Este principio de unidad es indispensable para garantizar la cohesión territorial, la estabilidad jurídica y la efectividad de las políticas públicas en todo el territorio, sin permitir la creación de sistemas normativos o administrativos paralelos que socaven la autoridad y el control del Estado.

Permitir que se establezcan normativas especiales que contradigan las disposiciones constitucionales (que se señalarán en los cargos) afecta gravemente la igualdad, crea situaciones de doble regulación y genera un desequilibrio en el cumplimiento de la ley. El Artículo 1 del Decreto 1094 de 2024, por ejemplo, otorga a las autoridades indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) amplias competencias para administrar sus territorios de manera autónoma, lo que contraviene el principio de unidad estatal al permitir regulaciones locales que podrían entrar en conflicto con la normativa nacional. Del mismo modo, el Artículo 4 faculta a estas autoridades para establecer sus propias reglas sobre el uso de recursos económicos y ambientales, rompiendo con la coherencia de las políticas públicas que deben ser centralizadas.

Además, el Artículo 5 profundiza esta autonomía al otorgar a las autoridades indígenas la capacidad de regular y gestionar sus territorios sin intervención del Estado, fragmentando así la unidad jurídica. Finalmente, el Artículo 7 establece que la financiación de estas políticas provendrá de recursos públicos, debilitando el control del Estado sobre la distribución de estos fondos y generando un riesgo de duplicidad en la gestión de los recursos.

¹ Este principio es reforzado por el artículo 113 Constitucional, que señala que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero deben colaborar para la realización de sus fines, siempre dentro de los límites constitucionales: *“Artículo 113º—Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*

La importancia de que Colombia sea un Estado unitario y en concreto una República, radica en que garantiza la integridad del sistema jurídico, la coherencia de las políticas públicas y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, independientemente de su origen o ubicación territorial.

El colapso de este principio resultaría en una nación fragmentaria, que daría lugar a regiones descoordinadas que actuarían en función de sus propios intereses, debilitando la unidad del Estado.

La unidad del Estado y de la república no es un simple principio organizativo, ni una enunciación vacía del Constituyente, sino que es un pilar esencial que garantiza la integridad nacional y la estabilidad del sistema político y jurídico. En una República unitaria, las decisiones sobre los temas fundamentales -como la política económica, ambiental y social- son adoptadas de manera central, lo que permite que el país avance en una dirección común, respondiendo a las necesidades de la sociedad en su conjunto, y no a los intereses aislados de regiones específicas.

Esto fue reiterado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-937 de 2010², en la cual la Corte explicó que, bajo el principio de Estado unitario, la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social en el territorio, garantizando que las funciones del poder político emanen de un solo titular, el Estado, y que todos los ciudadanos están regidos por las mismas leyes. En consecuencia, no es admisible la creación de sistemas jurídicos paralelos que afecten la unidad del Estado. Estableció la Corte:

“Del principio de Estado unitario, la Corte ha explicado que comprende la forma de organización bajo un solo centro de impulsión política... todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes...”

En este sentido, el Decreto 1094 crea una situación en la cual las autoridades indígenas, al tener competencias plenas sobre el manejo de recursos y territorio, pueden dictar normativas que entren en conflicto directo con la legislación nacional. Al permitir que las autoridades indígenas administren de manera autónoma los recursos económicos y ambientales de sus territorios, el Decreto debilita la autoridad del Estado en la gestión de recursos que, por mandato tanto del artículo 1 e incluso del artículo 80 constitucional, deben ser administrados de forma concentrada, coherente y controlada por las instituciones. Esta fragmentación del poder de decisión no solo vulnera la unidad administrativa del Estado, sino que afecta la efectividad de la política pública en temas tan sensibles como el manejo del medio ambiente y la economía regional.

Es importante considerar la relación entre el principio unitario y el de autonomía territorial. Resulta evidente que el constituyente le otorgó relevancia a su coexistencia, razón por la cual los consagró con igual jerarquía. En consecuencia, la Corte Constitucional ha señalado en diversas ocasiones la importancia de armonizarlos. En este sentido, el tribunal ha determinado que:

“La tensión latente entre ellos, implica reconocer de un lado que la naturaleza del Estado unitario presupone tanto la centralización política y exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas

² Sentencia Corte Constitucional C 937-2010. MP Jorge Iván Palacio Palacio (Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2010) [C-937-10 Corte Constitucional de Colombia](#)

a la ley en el nivel territorial, así como también supone la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional...”

“El equilibrio entre ambos principios se constituye a partir de unas definiciones constitucionales que establecen unos límites entre uno y otro, no disponibles por el legislador. De este modo, la Corte ha precisado que, “por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”³

El Decreto 1094 de 2024 constituye una afrenta directa al principio de unidad del Estado colombiano al conferir a las autoridades indígenas del Cauca, a través de la ATEA, competencias que contrarían el orden constitucional. Al otorgar facultades que permiten a estas autoridades ejercer control económico, político y ambiental de manera independiente del Estado central, el decreto impacta el núcleo esencial de la organización estatal unitaria. Esta situación establece un régimen normativo paralelo que fragmenta la estructura jurídica y administrativa del país, generando conflictos de competencia y fragmentación del Estado unitario constitucional.

También se contraviene el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Constitución, ya que establece un régimen jurídico diferenciado que rompe con la uniformidad normativa que debe regir para todos los ciudadanos en un Estado unitario. Al aplicar normas distintas a una parte de la población, se afecta la cohesión legal y se crea un precedente que erosiona la igualdad y la seguridad jurídica del Estado.

El riesgo de crear islas de poder que no responden directamente a la unidad del Estado colombiano es palpable, y de implementarse sin estrictos controles, este Decreto fractura la cohesión institucional de Colombia, debilitando el control y la autoridad del Estado sobre su territorio y sus recursos. El Decreto vulnera el Artículo 1 de la Constitución, que define a Colombia como una República unitaria, y el Artículo 113, que exige la coordinación armónica de los poderes públicos. Al permitir que las autoridades indígenas ejerzan competencias autónomas sin el control central, se rompe la unidad estatal, creando vacíos de poder que fragmentan la autoridad del Estado y comprometen la integridad territorial y la gestión coherente de los recursos.

(ii) Violación de la supremacía constitucional (Artículos 4 y 93 de la Constitución).

Artículo del decreto ley demandado	Artículo constitucional que infringe
ARTÍCULO 2. Principios. La interpretación del presente decreto tendrá como fundamento los siguientes principios que derivan del mandato ATEA, en armonía con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas:	ARTÍCULO 4º—La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-072 de 2014

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

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, 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 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.

ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.(...)

El artículo 4 de la Constitución establece la supremacía de la Constitución sobre todas las demás normas en el ordenamiento jurídico colombiano, declarando que cualquier norma que sea incompatible con la Constitución, resulta inaplicable.

Tanto en los considerandos como en el artículo 2 del decreto demandado, se otorgan a las normas indígenas un estatus especial dentro del “*bloque jurídico intercultural*”, planteando una coexistencia entre las normas del Mandato No 01-0718 y el sistema normativo nacional. El Decreto usa términos como “*prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad*”⁴, “*derecho propio*” y “*autonomía especial*”, sugiriendo que las disposiciones indígenas tienen una validez normativa que se sitúa en un plano paralelo y no suplementario o coordinado al orden constitucional colombiano. Este reconocimiento, más allá de garantizar la autonomía de los territorios indígenas, le otorga al Mandato No. 01-0718 una posición normativa separada e incompatible con el orden constitucional. Al disponer que las normas indígenas prevalecerán dentro de los territorios administrados por la ATEA, se concede a este mandato una autonomía jurídica desvinculada del marco estatal, lo que fragmenta la unidad del Estado colombiano. Esta

⁴ Artículo 2 literal h del Decreto Ley 1094 de 2024

situación crea una división normativa dentro del territorio nacional, en la que las normas indígenas operan con una independencia jurídica que socava la supremacía de la Constitución y amenaza la cohesión jurídica que debe regir en un Estado unitario.

En el artículo 5 del Decreto se menciona que las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC son competentes para, entre otros, ordenar, regular, disponer, aprovechar y vigilar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico dentro de su propio “*marco normativo*” lo que 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.

El término “*bloque jurídico intercultural*” es introducido en el Decreto como un marco conceptual que sugiere la coexistencia de dos sistemas normativos dentro del territorio nacional: uno compuesto por las normas generales de la República, y otro compuesto por las normas indígenas que rigen los territorios administrados por la ATEA. Esta concepción resulta inconstitucional, pues introduce un régimen normativo que fragmenta el sistema jurídico unificado del país. Con lo anterior, se contradice el artículo 4 de la Constitución, que establece que “*la Constitución es la norma de normas*” y prevalece sobre cualquier otra disposición normativa.

El bloque de constitucionalidad está compuesto por normas que, además de la Constitución, tienen una jerarquía constitucional, como los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Incluir normas internas de las comunidades indígenas dentro de este bloque, a través de un Decreto Ley, no solo es inconstitucional, sino que equivale a adicionar texto a la Constitución sin seguir el procedimiento de reforma constitucional. Esto crea una distorsión en la jerarquía normativa y fragmenta el sistema jurídico colombiano, violando los principios de unidad y coherencia constitucionales. Un Decreto Ley no puede modificar ni ampliar el contenido de la Constitución, y hacerlo rompe con el equilibrio entre las normas y debilita la autoridad del Estado sobre su propio marco constitucional.

El bloque de constitucionalidad tiene un carácter limitado y selectivo, y tiene como propósito garantizar que las leyes y actos del Estado sean coherentes con los principios fundamentales de la Constitución y los tratados internacionales. Las normas indígenas, aunque respetables y protegidas por la Constitución en el marco de la autonomía territorial, no tienen el mismo estatus que las normas del bloque de constitucionalidad, ya que son de carácter local y particular, y no pueden imponerse sobre el ordenamiento jurídico general. La Corte Constitucional ha sostenido sobre el bloque de constitucionalidad⁵:

“Es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción lato sensu del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a

⁵ Sentencia C-582 de 1999 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-582-99.htm>

veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.

(...)

En principio, integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato: (i) el preámbulo, (ii) el articulado de la Constitución, (iii) algunos tratados y convenios internacionales de derechos humanos (C.P. art. 93), (iv) las leyes orgánicas y, (v) las leyes estatutarias. Por lo tanto, si una ley contradice lo dispuesto en cualquiera de las normas que integran el bloque de constitucionalidad la Corte Constitucional deberá retirarla del ordenamiento jurídico, por lo que, en principio, los actores tienen entonces razón en indicar que la inexecutable de una disposición legal no sólo se origina en la incompatibilidad de aquella con normas contenidas formalmente en la Constitución.

No todos los tratados y convenios internacionales hacen parte del bloque de constitucionalidad, pues tal y como la jurisprudencia de esta Corporación lo ha señalado en varias oportunidades, “los tratados internacionales, por el sólo hecho de serlo, no forman parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, no ostentan una jerarquía normativa superior a la de las leyes ordinarias”

El decreto crea un sistema paralelo de normas que no están sujetas al control judicial del Estado ni a los principios de unidad y supremacía de la Constitución. Esto no solo fragmenta la aplicación de la ley en el territorio colombiano, sino que genera un conflicto entre las normas indígenas y las leyes nacionales, sin que exista un criterio claro sobre cuál debe prevalecer. Es importante resaltar que un decreto ley, por su naturaleza, es una norma de inferior jerarquía respecto a la Constitución, y bajo ninguna circunstancia puede sobrepasar o modificar los principios fundamentales establecidos por esta. Al conferir a las normas indígenas una prevalencia que contraviene los principios de unidad y supremacía constitucional, el decreto en cuestión actúa fuera del marco de competencia permitido, desbordando sus límites normativos.

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 impuestos por el Estado unitario. Pretender que las normas indígenas tengan un carácter superior o igual al orden constitucional mediante la figura del *bloque jurídico intercultural* es inconstitucional, pues debilita los principios de supremacía y unidad constitucional. Esto fragmenta sistema legal colombiano al permitir que las decisiones normativas locales escapen al control constitucional y judicial, lo que pone en riesgo la cohesión y estabilidad del Estado de Derecho.

El Decreto otorga a los pueblos indígenas un grado de autonomía que, debido a la falta de delimitación precisa de los territorios sobre los cuales se aplicarán dichas competencias, constituye una indeterminación respecto del alcance de la normatividad vigente en esos territorios. Si se les reconoce esta autonomía sin establecer con claridad los límites territoriales, ¿les aplicará a estos territorios el Código Nacional de Minas? ¿O quedarán excluidos de las obligaciones impuestas por esta normativa, generando un vacío legal en la explotación y uso de los recursos naturales dentro de sus territorios? Igualmente, ¿estarán sujetos al Código Nacional de Recursos Naturales Renovables?

Así mismo, en cuanto a las actividades económicas, ¿cómo se armoniza la autonomía conferida con la aplicación del Decreto 2555 de 2010 y las demás normas financieras que regulan el sistema

económico y financiero del país?, ¿quedarán exentos del cumplimiento de estas normas, permitiendo que sus territorios sean espacios donde la regulación financiera nacional no tenga incidencia?, ¿qué sucederá con las normas territoriales y ambientales, como la Ley 99 de 1993, que establece el Sistema Nacional Ambiental (SINA)?, ¿deberá interpretarse que estos territorios no estarán sujetos a la planeación ni a la regulación ambiental nacional, creando un vacío en la protección de los recursos naturales?

Esta falta de claridad en la delimitación de los territorios y las competencias otorgadas genera un conflicto normativo de tal magnitud que resulta insuperable. No es posible, en un Estado de Derecho, conceder un nivel de autonomía territorial sin definir el marco legal aplicable. Esta omisión legislativa permite concluir que el Decreto no solo genera incertidumbre jurídica sino que vulnera gravemente el principio de legalidad. Por tanto, esta ambigüedad y falta de precisión justifican la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley, ya que los efectos de su implementación podrían contravenir normas fundamentales del ordenamiento jurídico y generar un caos regulatorio en aspectos territoriales, ambientales, mineros, económicos y penales.

La supremacía constitucional garantiza la coherencia y unidad jurídica en todo el territorio colombiano, asegurando que ningún sistema normativo, ya sea territorial o sectorial, esté por encima de la Constitución o pueda operar de manera independiente a sus disposiciones. El concepto de un bloque jurídico intercultural vulnera este principio, pues plantea la posibilidad de que las normas indígenas prevalezcan en sus territorios, aunque estas puedan entrar en conflicto con la legislación nacional o los principios constitucionales.

La Corte Constitucional ha sido clara en múltiples sentencias al reafirmar que la Constitución debe prevalecer sobre cualquier otro orden normativo. En la Sentencia T-221 de 2021⁶, la Corte señaló que, si bien las comunidades indígenas gozan de autonomía normativa para regular sus asuntos internos, dicha autonomía está siempre subordinada a la Constitución y a las leyes de la República. La Corte enfatiza que ningún sistema normativo indígena puede contradecir los principios fundamentales de la Constitución, como el derecho a la igualdad o la integridad territorial del Estado:

*(...) al Estado le está vedado intervenir en las decisiones de los pueblos indígenas, so pena de anular su autonomía, su identidad cultural y, con ellas, el carácter plural y multicultural del Estado. **Sin embargo, estas garantías constitucionales no pueden leerse como facultades absolutas y, en caso de conflicto con los derechos deben ser armonizadas y, en ocasiones, pueden ceder en relación con otras normas superiores.*** (Subrayado y negrita fuera de texto).

También, en la Sentencia T-208 de 2019, la Corte Constitucional estableció que la autonomía de la jurisdicción indígena no es absoluta, ya que debe estar enmarcada dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. Aunque los pueblos indígenas tienen la potestad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su territorio de acuerdo con sus costumbres y normas, estas no pueden contradecir los derechos fundamentales ni los principios del debido proceso consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, la Corte precisó que:

⁶ Sentencia Corte Constitucional T-221 de 2001. MP Gloria Stella Ortiz Delgado. Referencia: expediente T-8.047.080 (Bogotá, D.C., 14 de julio de 2021) [T-221-21 Corte Constitucional de Colombia](#)

*" El artículo 246 de la Constitución Política le reconoce a los pueblos indígenas el ejercicio de "funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República". De esto se desprende "la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas, la potestad de estos de establecer normas y procedimientos propios", **condicionado a su sujeción a la Constitución y la Ley.**" Subrayado y negrita fuera de texto.*

La Sentencia C-169 de 2001⁷ de la Corte Constitucional sustenta la inconstitucionalidad de este Decreto al otorgar competencias que exceden los límites constitucionales y comprometen la unidad del Estado colombiano. Esta sentencia establece un principio fundamental que respalda que cualquier medida que afecte a las comunidades indígenas, como la creación de entidades o el otorgamiento de competencias, debe realizarse dentro de los límites de la Constitución y la ley. En la sentencia, la Corte afirma que *"al momento de determinar cuándo resulta obligatorio efectuar la consulta previa a los grupos étnicos, debe estar sujeta a los lineamientos constitucionales y legales existentes..."*

El artículo 2 literal H de este Decreto contraviene la Constitución y el principio de separación de poderes, pues establece que, dentro de los territorios indígenas, el derecho propio puede prevalecer sobre la legislación nacional sin estar debidamente regulado por el Congreso. Esta situación crea un vacío de control en el cual las autoridades indígenas podrían adoptar decisiones que contradigan las normas constitucionales o legales nacionales, con el argumento de que están ejerciendo su autonomía normativa dentro del *"bloque jurídico intercultural"*. Y como la rama ejecutiva lo incorpora vía Decreto con fuerza de ley, se daría de facto un rompimiento del orden constitucional.

Asimismo, este artículo fragmenta el Estado de Derecho al permitir que las autoridades indígenas ejerzan competencias sin asegurar que estas respeten los derechos y libertades fundamentales protegidos por la Constitución. El artículo 4 de la Constitución establece que tanto nacionales como extranjeros están obligados a acatar la Constitución y las leyes. Sin la subordinación a este principio, el Decreto abre la puerta a que las normas internas de las comunidades indígenas entren en conflicto con los derechos constitucionales de quienes habiten o interactúan en estos territorios, generando inseguridad jurídica y afectando el equilibrio de derechos y deberes dentro del Estado colombiano.

Por otro lado, aunque dicho artículo del Decreto menciona que las competencias se ejercerán de manera *"razonable y proporcionada"*, basándose en principios propios de las comunidades indígenas, estos conceptos pueden tener interpretaciones muy distintas o difusas a los principios establecidos en la Constitución. La falta de una subordinación explícita a la Carta crea el riesgo de que las autoridades indígenas adopten decisiones que, bajo sus costumbres, violen derechos constitucionales fundamentales, lo cual es incompatible con el mandato del artículo 4 de la Constitución, que dispone que *"en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*. El concepto de *"bloque jurídico intercultural"* utilizado en el decreto podría interpretarse erróneamente como una equiparación entre las normas indígenas y la Constitución, o incluso que dichas normas pudieran estar por encima de la Constitución en ciertos aspectos.

⁷ Sentencia Corte Constitucional T-169 de 2001. MP Carlos Gaviria Díaz. Referencia: expediente P.E. - 012 (Bogotá, D.C., 14 de julio de 2001) [C-169-01 Corte Constitucional de Colombia](#)

(iii) **Infracción de los artículos 6, 13 y 16 Constitucionales sobre las libertades individuales.**

Artículo del decreto ley demandado	Artículo constitucional que infringe
ARTÍCULO 2. Principios. <i>La interpretación del presente decreto tendrá como fundamento los siguientes principios que derivan del mandato ATEA, en armonía con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas:</i> (...) J. Rigor subsidiario: <u><i>Las normas y medidas que las autoridades indígenas expidan respecto de la protección, cuidado y administración de los espacios de vida, el ejercicio de la autonomía territorial, ambiental y económica, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y del sistema económico propio, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para el cuidado y protección de los espacios de vida, el territorio y el sistema económico propio de las comunidades, o que exijan permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles.</i></u>	Artículo 6. <i>Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones</i> Artículo 13. <i>Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</i> <i>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i> <i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</i> Artículo 16. <i>Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.</i>

El numeral J del artículo 2 del Decreto define los principios de interpretación que se derivan del mandato ATEA. Particularmente el principio de “Rigor Subsidiario”. Este principio restringe los derechos individuales porque 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. Esto crea una situación en la que los individuos que viven en esos territorios pueden ver limitadas sus libertades personales y económicas de manera progresiva sin tener la opción de que estas regulaciones se ajusten a circunstancias específicas o a sus necesidades individuales.

Esto vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la Constitución), que protege la libertad de cada persona para tomar decisiones sobre su vida, el derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución), que garantiza que todas las personas recibirán el mismo trato y protección de las autoridades sin discriminación, y el derecho a la libertad económica (artículo 333), que asegura la libertad de realizar actividades económicas bajo los principios de igualdad y libre iniciativa. Al imponer normas cada vez más rigurosas sin posibilidad de flexibilización, las personas

dentro de esos territorios pueden verse obligadas a cumplir con restricciones que limitan sus opciones de vida y actividad económica, lo cual constituye una limitación excesiva y desproporcionada de sus derechos fundamentales.

El Decreto Ley 1094 de 2024 vulnera de manera directa el artículo 6° de la Constitución. Esta norma consagra el principio de responsabilidad de los ciudadanos y servidores públicos únicamente por infringir la ley y la Constitución, limitando sus actos y omisiones a un marco normativo claro y preciso. Sin embargo, el Decreto crea un sistema de regulación que permite la imposición de normativas y medidas que no están sujetas a este principio de legalidad, generando un vacío de control sobre la actuación de las autoridades indígenas y los particulares en sus territorios.

En primer lugar, el Decreto otorga la facultad de crear normas y regular el comportamiento de los particulares en los territorios indígenas, incluyendo a ciudadanos no indígenas. Esto implica que los particulares podrán ser responsabilizados por infracciones a normativas locales establecidas por la ATEA, en lugar de estar limitados a la responsabilidad que establece la Constitución y las leyes nacionales, como lo dispone el artículo 6°. Este hecho constituye una violación directa a dicho artículo, ya que la norma constitucional limita la responsabilidad de los particulares exclusivamente a la infracción de la Constitución y la ley, sin que puedan ser sometidos a regímenes paralelos que no se encuentran alineados con el orden constitucional.

En segundo lugar, las autoridades indígenas, al estar facultadas para gestionar recursos económicos, territoriales y ambientales bajo normativas propias, pueden ejercer competencias que exceden los límites establecidos por la Constitución.

Por otro lado, la Constitución, en su Artículo 16 garantiza el libre desarrollo de la personalidad, lo que implica que toda persona tiene el derecho a elegir libremente su proyecto de vida y a tomar decisiones autónomas sobre su bienestar, sin interferencias que no sean justificadas por un interés legítimo y proporcional. Este derecho protege la capacidad de cada individuo para trazar su propio camino y ejercer sus libertades personales. El Artículo 13, por su parte, consagra el derecho a la igualdad, asegurando que todas las personas recibirán el mismo trato y disfrute de los mismos derechos sin discriminación, incluyendo el ejercicio de sus libertades individuales.

Como ya se dijo, el Decreto, al imponer una protección territorial inflexible bajo el principio de "*Rigor Subsidiario*", vulnera estos derechos al priorizar normativas territoriales y comunitarias por encima de los derechos individuales. Al establecer que las normas y medidas adoptadas en dichos territorios solo pueden volverse más estrictas, sin posibilidad de flexibilización, se impone una limitación desproporcionada a la libertad personal y al derecho de los individuos a vivir de acuerdo con sus propias decisiones. Esto crea una jerarquía en la que las regulaciones territoriales prevalecen sobre los derechos fundamentales de las personas, lo que resulta en una violación directa del principio de igualdad y del derecho a la libertad personal consagrados en la Constitución.

El Decreto, bajo el principio de rigor subsidiario, permite que las normas en territorios indígenas se vuelvan sucesivamente más estrictas en temas como la protección territorial y el sistema económico propio, sin posibilidad de flexibilización. Esto no es una verdadera armonización con la Constitución, sino una justificación para que las autoridades indígenas impongan limitaciones a los

derechos de cualquier persona en su territorio, lo que no podría suceder en ninguna otra parte del país. Al hacerlo, el decreto legitima un trato desigual e injusto que claramente vulnera el artículo 13, que establece que todos los ciudadanos, sin distinción de origen étnico o territorial, deben recibir la misma protección y trato de las autoridades.

La Constitución impone límites claros a la restricción de derechos individuales, ya que cualquier limitación debe ser proporcional y justificada dentro del marco de un orden jurídico que garantice la igualdad ante la ley. Permitir que las autoridades indígenas puedan imponer normas más rigurosas sin un control efectivo o límite en su aplicación contradice estos principios constitucionales. Más aún, que el Decreto permita limitar derechos fundamentales según el sistema económico de las comunidades indígenas reconoce que estas normas pueden limitar libertades, lo que confirma la ruptura con el orden constitucional.

La posibilidad de que las medidas solo puedan hacerse más rigurosas, y no más flexibles, introduce una falta de proporcionalidad en la regulación que puede lesionar los derechos individuales, contradice el principio de gradualidad y razonabilidad en la toma de decisiones públicas.

Resulta importante considerar que el Decreto en cuestión no establece límites territoriales claros para la aplicación de las normas indígenas, lo que crea un escenario profundamente problemático desde el punto de vista constitucional. La falta de definición precisa sobre qué territorios o espacios están sujetos a las disposiciones de las autoridades indígenas genera un vacío jurídico que socava el principio de seguridad jurídica. En este contexto, no solo se compromete la certeza sobre el alcance de las normas, sino que arriesga la libertad de los ciudadanos que interactúan, transitan o realizan actividades en o cerca de esos territorios, atrapados en una zona gris donde sus derechos fundamentales podrían limitarse.

La ausencia de límites claros significa que cualquier ciudadano, sin importar si es parte de una comunidad indígena o no, podría estar sujeto a las normativas impuestas por estas autoridades sin siquiera saberlo. Esta ambigüedad territorial es alarmante, ya que no se establecen parámetros sobre qué espacios, qué actividades o qué circunstancias quedan bajo el control de estas normas. En esencia, podría ser cualquier territorio o “*espacio de vida*”, según la interpretación de las autoridades indígenas, lo que plantea una incertidumbre sobre la aplicabilidad de sus derechos constitucionales.

Bajo esta dinámica, los principios constitucionales se desconocen, ya que los ciudadanos no tendrían claridad sobre si pueden ejercer sus libertades y derechos en ciertos territorios, si requieren permisos especiales para realizar actividades que en cualquier otra parte del país serían de libre ejercicio, o si están sometidos a normas locales que podrían restringir su capacidad de acción. Este vacío legal sobre la delimitación territorial no solo amenaza los derechos de las personas, sino que fragmenta el territorio nacional en espacios jurídicos dispares, donde el Estado pierde su capacidad de garantizar de manera efectiva los derechos y libertades fundamentales.

Esta indefinición territorial es particularmente peligrosa porque habilita a las autoridades indígenas a expandir su control normativo sin una base territorial específica ni límites que protejan a los demás ciudadanos del país. No es solo una infracción a la claridad normativa que exige y de la que depende la existencia misma de un orden jurídico, sino un atentado directo a los derechos de cualquier ciudadano que, sin saberlo, puede estar sujeto a restricciones que desconocen su

autonomía personal y violentan el principio de igualdad ante la ley. En este escenario, los ciudadanos quedarían indefensos ante un marco normativo indeterminado que los somete a regulaciones que desconocen y que, no tienen parámetros claros de aplicación.

Que el Decreto no defina estos límites deja a la ciudadanía sin herramientas para comprender o anticipar las restricciones que podrían afectarlos. Esto es un rompimiento directo con los principios constitucionales que exigen normas claras, predecibles y equitativas. El derecho a la seguridad jurídica, que forma parte del núcleo esencial del Estado de Derecho, queda amenazado por la imposición de un régimen normativo que no establece dónde, cómo y en qué condiciones se aplican las restricciones. En un país democrático, y, más aún, en un Estado Social de Derecho, los ciudadanos tienen el derecho a saber qué normas se aplican en cada territorio y en qué condiciones, de lo contrario, se genera un estado de arbitrariedad que vulnera profundamente los derechos fundamentales.

(iv) **Infracción de los artículos 56 transitorio, 114 y 150 constitucionales por vulneración del principio de reserva legal.**

Artículo del decreto ley demandado	Artículo constitucional que infringe
ARTÍCULO 4. <i>Competencia de la Autoridad Territorial Económica Ambiental - ATEA. <u>La ejercen las autoridades tradicionales conforme a los principios, normas, estructuras y procedimientos que rigen dentro del ámbito territorial, cultural, económico, social y jurisdiccional de los pueblos indígenas en el marco la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, integrada por sus componentes; Territorio, Espacios de vida y Sistema Económico Propio</u>, que se orienta a la protección de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, <u>sus formas vida, el fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno, la autonomía y soberanía alimentaria</u> desde el respeto y uso armónico con la naturaleza.</i> <i>En el ejercicio de la Autoridad Territorial Económica Ambiental, las comunidades de los pueblos indígenas y sus autoridades ancestrales y/o tradicionales establecen libremente sus formas y estructuras de gobierno propio, <u>revitalizan, reglamentan, administran y fortalecen el desarrollo económico, social, cultural y ambiental en su territorio ancestral y/o tradicional</u>.</i>	ARTÍCULO TRANSITORIO 56. <i>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.</i> ARTÍCULO 114. <i>Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”</i> ARTÍCULO 150. <i><u>Corresponde al Congreso hacer las leyes.</u></i>”

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

Es importante señalar que el artículo transitorio 56 Constitucional confiere al Gobierno la facultad de expedir normas necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales mientras se expide la ley a la que hace referencia el artículo 329. Este artículo otorga una facultad temporal al Gobierno, condicionada a la expedición de la ley por parte del Congreso, con el objetivo de regular el funcionamiento de los territorios indígenas hasta que dicha norma legislativa sea promulgada.

En virtud de esta disposición, el Gobierno expidió el Decreto 1953 de 2014, que regula el funcionamiento transitorio de los sistemas propios de los pueblos indígenas en aspectos como la administración de recursos, la justicia y el ordenamiento territorial, dentro de un marco temporal limitado, y con la finalidad de asegurar la coordinación con las entidades territoriales mientras el Congreso desarrolla la legislación definitiva. Este decreto cumple su propósito conforme a lo establecido por el artículo transitorio 56, ya que su fin es proporcionar una base para la organización administrativa de los territorios indígenas hasta que el Congreso expida la ley especial. Incluso, en la sentencia C-617 de 2015 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de dicho Decreto 1953.

Sin embargo, el Decreto 1094 de 2024, que es objeto de la presente demanda, se aparta de esta función transitoria. En lugar de establecer normas que aseguren el funcionamiento y la coordinación de los territorios indígenas bajo el marco de la administración temporal que permite el artículo transitorio 56, este decreto incorpora de manera directa una decisión particular de una comunidad indígena – el ATEA del CRIC – al marco legal general y con vocación de permanencia. Esto no se ajusta al objetivo de regular el funcionamiento de los territorios indígenas, sino que, por el contrario, consagra un sistema autónomo y particular dentro del marco jurídico nacional, sin una base legal aprobada por el Congreso.

Adicionalmente, es fundamental destacar que, a diferencia del Decreto 1953 de 2014, que sí se ciñe a los parámetros del artículo transitorio 56 al establecer un marco temporal y administrativo, el Decreto 1094 de 2024 adopta la decisión de una comunidad específica como un acto normativo aplicable a todo el sistema jurídico colombiano, lo cual contradice tanto el artículo 286 de la Constitución, que establece que la autonomía de las entidades territoriales debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley, como el artículo 329, que confiere al Congreso la competencia exclusiva para desarrollar una ley que regule el régimen de los territorios indígenas.

Por lo tanto, el Decreto objeto de demanda fue expedido con falta de competencia porque la rama ejecutiva, aunque tiene facultades para expedir las normas transitorias en materias fiscales y administrativas para el funcionamiento de los territorios indígenas, no tiene competencia para ratificar un mandato indígena que introduce un sistema paralelo de regulación territorial, económica y ambiental, lo cual excede las facultades otorgadas en el artículo constitucional transitorio 56 citado. Estas materias deben ser legisladas por el Congreso, según la cláusula general de competencia establecida en los artículos 114 y 150 de la Constitución.

A continuación, se detallan los artículos del Decreto que ratifican la creación de este sistema paralelo y que dan cuenta de la vulneración Constitucional:

Artículo del Decreto	Decreto ATEA	Fundamento de la falta de competencia
Artículo 1: Objeto	<i>Se reconoce el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA como un instrumento de derecho propio [...] para la gestión y regulación de territorios indígenas en temas económicos, ambientales y culturales.</i>	Al introducir un sistema de gobernanza que se regula por derecho propio, crea un sistema paralelo de normatividad, vulnerando el principio de unidad legislativa establecido en los artículos 1 y 113 de la Constitución.
Artículo 4: Competencias	<i>Las autoridades tradicionales indígenas son competentes para ordenar, regular, conservar y administrar los recursos económicos y territoriales en sus comunidades.</i>	El otorgamiento de competencias exclusivas en materia de regulación económica y territorial viola el artículo 150 de la Constitución, que establece que la creación de regímenes especiales como los territorios indígenas corresponde exclusivamente al Congreso.
Artículo 5: Regulación propia	<i>Las autoridades indígenas podrán expedir sus propias normas en materia territorial, económica y ambiental, prevaleciendo dentro de sus territorios.</i>	Este artículo otorga facultades para expedir normas prevalentes, lo que configura un régimen paralelo al orden jurídico nacional, contraviniendo los principios de supremacía constitucional (artículo 4) y la reserva de ley para el Congreso en temas económicos y territoriales.
Artículo 7: Financiación pública	<i>La financiación de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental provendrá de recursos públicos, incluyendo los compromisos del Gobierno Nacional en el Plan Cuatrienal.</i>	El uso de recursos públicos para financiar un régimen especial sin la intervención del Congreso vulnera el artículo 150 inciso final, así como el artículo 209 y el 345 de la Constitución, que establece que los fondos públicos solo pueden ser utilizados conforme a lo previsto por el legislador, sin permitir la creación de sistemas fiscales autónomos.

Es necesario realizar un contraste de ambas normas para dar cuenta de sus distinciones fundamentales. El Decreto 1953 de 2014 establece en su artículo 1 que el propósito del régimen especial indígena es garantizar su funcionamiento bajo un marco de coordinación con las instituciones del Estado⁸. Esto significa que las decisiones y políticas que tomen las comunidades

⁸ Decreto 1953 de 2014. "Artículo 1. Objeto. *El presente decreto tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, conforme las disposiciones aquí establecidas, entre tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. Para ello se establecen las funciones, mecanismos de financiación, control y vigilancia,*

indígenas deben estar alineadas con las leyes nacionales. En este sentido, el Decreto 1953 se limita a ser un marco general y abstracto, proveyendo las condiciones para que las comunidades indígenas manejen con autonomía su funcionamiento interno.

En cambio, el Decreto 1094 de 2024, en su artículo 4, otorga a las autoridades indígenas la capacidad de ordenar, regular, vigilar y administrar los recursos económicos y territoriales dentro de sus territorios, sin ningún tipo de supervisión estatal directa⁹. El Decreto 1094 resulta problemático porque sugiere una coexistencia de normas indígenas y nacionales en un plano de igualdad, incluso de supremacía constitucional. Esto constituye una justificación para que las normas indígenas se apliquen sin subordinación a la Constitución, creando un marco paralelo que permite limitar derechos individuales sin garantías claras ni uniformidad en la aplicación de las leyes. Este enfoque fragmenta el Estado de Derecho y genera inseguridad jurídica, poniendo en riesgo los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Esta transferencia de competencias no está alineada con el marco de coordinación que establece el Decreto 1953, y se convierte en una extralimitación al permitir que las autoridades indígenas actúen como legisladores autónomos dentro de sus territorios, vulnerando así la unidad del sistema colombiano.

El Decreto 1953 deja en claro que cualquier autonomía financiera o económica indígena debe estar subordinada a la normativa estatal. El artículo 14 del Decreto 1953 es claro en establecer que las comunidades indígenas pueden gestionar sus recursos, pero bajo los principios del Sistema General de Participaciones, lo cual asegura la transparencia y la supervisión estatal de los recursos públicos. Sin embargo, en el Decreto 1094, específicamente en el artículo 7, se permite que las autoridades indígenas manejen recursos públicos destinados al Mandato No 01-0718, sin un sistema claro de control fiscal. Esta diferencia entre ambos decretos demuestra cómo el Decreto 1953 establece un control estatal efectivo, mientras que el Decreto 1094 demandado otorga una autonomía financiera plena a las autoridades indígenas, lo que va en contra incluso del artículo 345 de la Constitución, que prohíbe la creación de sistemas fiscales autónomos fuera del control del Estado.

El artículo 3 del Decreto 1094 introduce un concepto ambiguo de tierras “*ocupadas o poseídas ancestralmente*”, permitiendo a las autoridades indígenas regular sobre estas tierras sin ningún

así como el fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena; con el fin de proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas al territorio, autonomía, gobierno propio, libre determinación, educación indígena propia, salud propia, y al agua potable y saneamiento básico, en el marco constitucional de respeto y protección a la diversidad étnica y cultural. En virtud de lo anterior, el presente decreto dispone las condiciones generales con sujeción a las cuales los Territorios Indígenas, en los términos aquí señalados, ejercerán las funciones públicas que les son atribuidas, y administrarán y ejecutarán los recursos dispuestos para su financiación” (Negrillas propias).

⁹ Decreto 1094 de 2024. “Artículo 4, Competencia de la Autoridad Territorial Económica Ambiental ATEA. La ejercen las autoridades tradicionales conforme a los principios, normas, estructuras y procedimientos que rigen dentro del ámbito territorial, cultural, económico, social y jurisdiccional de los pueblos indígenas en el marco la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, integrada por sus componentes; Territorio, Espacios de vida y Sistema Económico Propio, que se orienta a la protección de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, sus formas vida, el fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno, la autonomía y soberanía alimentaria desde el respeto y uso armónico con la naturaleza. En el ejercicio de la Autoridad Territorial Económica Ambiental, las comunidades de los pueblos indígenas y sus autoridades ancestrales y/o tradicionales establecen libremente sus formas y estructuras de gobierno propio, revitalizan, reglamentan, administran y fortalecen el desarrollo económico, social, cultural y ambiental en su territorio ancestral y/o tradicional”.

procedimiento legal claro ni criterios objetivos. No se establece territorialidad, linderos, matrículas inmobiliarias ni extensión alguna, lo cual en la práctica significa cualquier cosa. Esta indefinición genera una enorme inseguridad jurídica, ya que no se precisa con claridad qué tierras están siendo sometidas a este régimen especial, dejando en vilo derechos fundamentales como el de propiedad privada. Este vacío contrasta directamente con el Decreto 1953, que en ningún momento otorga a las comunidades indígenas el poder de disponer de tierras sin un marco legal adecuado. Mientras que el Decreto 1953 respeta el derecho a la propiedad privada y se enfoca en la administración interna de las comunidades, el Decreto 1094 legitima la ocupación de tierras sin establecer criterios claros para determinar la posesión ancestral. Esto pone en riesgo los derechos de propiedad de terceros y crea un conflicto evidente con el artículo 58 de la Constitución, que protege el derecho de propiedad.

(v) **Violación de la autonomía territorial dentro de los límites Constitucionales y legales (artículos 246, 287, 329 y 330).**

Artículo del decreto ley demandado	Artículos constitucionales que infringe
ARTÍCULO 3. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones establecidas en el presente decreto aplican en los territorios originarios comprendidos por: los resguardos indígenas, las reservas indígenas, las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios. ARTÍCULO 5. <i>Competencia general.</i> 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, 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 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	ARTÍCULO 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional. ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. ARTÍCULO 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC.

PARÁGRAFO. En armonía con la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno Nacional, en un plazo de nueve (9) meses, expedirá dentro del marco de las competencias de cada uno de los sectores y ministerios las reglamentaciones sobre el fortalecimiento del sistema económico propio y del buen vivir, en particular, los instrumentos normativos que resulten necesarios para: 1. Fortalecer los mecanismos de protección y financiación de las unidades productivas indígenas; 2. Crear la política de financiación para el fortalecimiento del sistema económico propio y el buen vivir en toda la cadena de producción, adquisición de insumos, transformación y comercialización; 3. Definir e implementar los mecanismos que contribuyan al eficaz desarrollo modelo económico ATEA, industrial, agroindustrial, de servicios y comercial, bajo una normativa especial para buen vivir en los territorios indígenas que conforman el CRIC, en concordancia con sus planes de vida; y 4. Crear el centro de innovación y productividad y Centro Financiero con identidad.

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

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

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

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

Los artículos 246, 287, 329 y 330 de la Constitución otorgan autonomía a las entidades territoriales, incluidos los territorios indígenas, pero siempre dentro de los límites de la Constitución y la ley. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-380 de 2019¹⁰ aclara que la

¹⁰ Sentencia Corte Constitucional C 380 de 2019. MP Cristina Pardo Schlesinger. Expediente OG-13 (Bogotá D.C., 21 de agosto de 2019) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-380-19.htm>

autonomía territorial no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal. La Corte ha señalado:

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

Este pronunciamiento indica que la autonomía en la gestión de los recursos y la adopción de normativas propias por parte de las entidades territoriales debe estar siempre subordinada a la ley. La Corte ha sido clara al establecer que el ejercicio de la autonomía territorial debe respetar el principio de unidad del Estado, lo que implica que cualquier regulación adoptada por dichas entidades debe estar en consonancia con las leyes nacionales y los principios constitucionales, sin crear sistemas normativos que excedan las competencias otorgadas.

El Decreto 1094 de 2024 infringe estos preceptos al conceder a las autoridades indígenas facultades que no están delimitadas conforme a la Constitución. La autonomía conferida a la ATEA no respeta los límites establecidos por la Constitución, ya que las facultades otorgadas a esta entidad permiten que actúe sin sujeción directa a las leyes nacionales, particularmente en la regulación de asuntos ambientales, económicos y territoriales.

El Decreto en cuestión, en su artículo 3, reconoce que las disposiciones del Decreto aplican a territorios ocupados o poseídos ancestralmente por las comunidades indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), lo que implica que se otorgan derechos de regulación sobre territorios, sin precisar un marco claro para la determinación de la legalidad de dicha ocupación. No se establece un ámbito territorial específico, linderos, matrículas inmobiliarias ni extensión, lo que en la práctica podría significar cualquier territorio. Esto contradice la limitación constitucional y de la Ley Orgánica de ordenamiento territorial 1454 de 2011, como se verá más adelante, ya que no cuenta con la delimitación correspondiente, previo concepto de las Comisión de Ordenamiento Territorial, vulnerando así el control del Estado sobre el territorio nacional.

Luego, en el artículo 4, el Decreto otorga amplias competencias a la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) para gestionar y administrar recursos económicos, territoriales y ambientales, sin definir con precisión los territorios sobre los cuales ejercerá estas funciones. Esto genera un sistema paralelo que fragmenta la unidad del Estado, permitiendo que las comunidades indígenas regulen estos aspectos sin la debida coordinación con las normas nacionales. Los aludidos artículos de la Constitución establecen que la autonomía territorial debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución, y este Decreto claramente excede esos límites al otorgar facultades de regulación y control, creando un vacío jurídico y afectando gravemente la unidad territorial y la seguridad jurídica

El artículo 5 del Decreto 1094 de 2024 otorga a las autoridades indígenas la facultad de ordenar, regular y disponer sobre los territorios bajo su control, lo que incluye la gestión de recursos naturales y económicos. El artículo 6 establece una coordinación con las entidades estatales

competentes, pero dentro de un bloque jurídico intercultural, que otorga prevalencia a las normas indígenas sobre las leyes nacionales en los territorios bajo su jurisdicción. Finalmente, el artículo 7 permite que la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) acceda a recursos públicos, sin establecer mecanismos claros de control estatal para la supervisión del uso de dichos fondos. Estos tres artículos van en contravía de los aludidos artículos de la Constitución, los cuales reconocen la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses, pero siempre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

El Decreto 1094, al reconocer el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) como un instrumento de derecho propio y al otorgarle amplias competencias que abarcan aspectos territoriales, ambientales y económicos excede esos límites. Confiere facultades tan amplias, que otorga a la ATEA un nivel de autonomía equivalente al de un Estado dentro del Estado.

El hecho de que el decreto establezca que las normas expedidas por las autoridades indígenas en relación con la protección, uso y manejo de sus territorios y recursos, así como sus formas de economía propia y derechos colectivos, prevalecerán y formarán parte de un bloque jurídico intercultural de constitucionalidad, implica el reconocimiento de un sistema jurídico paralelo. Esto genera un conflicto directo con el ordenamiento jurídico nacional, al crear un régimen normativo que prevalece sobre las normas estatales y potencialmente socava la unidad jurídica que es esencial para un Estado unitario como el colombiano.

En síntesis, el Decreto 1094 de 2024, al conferir un grado de autonomía que desborda los límites constitucionales y establecer la prevalencia del derecho propio de las autoridades indígenas, genera una autonomía supralegal que no está permitida por la Constitución.

La autonomía territorial es un derecho garantizado en la Constitución, pero debe ejercerse dentro de un marco que asegure la coherencia y cohesión del Estado. El Decreto 1094 de 2024, al permitir que la ATEA regule de manera independiente los territorios indígenas, crea un sistema en el que las decisiones tomadas en estos territorios no están sujetas al control, fiscalización, ni a la supervisión de las autoridades nacionales. Esta disposición rompe con la estructura unitaria del Estado, ya que priva al Estado central de su obligación constitucional de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley, independientemente de su ubicación o pertenencia cultural.

La tensión entre autonomía territorial y unidad del Estado no es nueva en el derecho colombiano, y ha sido objeto de extensos desarrollos jurisprudenciales. Como ya se anotó, la Corte Constitucional ha abordado esta tensión con el fin de armonizar el respeto por la diversidad étnica y cultural con el principio de unidad del Estado, reconociendo que la autonomía no puede desbordar los límites impuestos por la Constitución y la ley. La Corte ha reiterado que, aunque el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades indígenas es fundamental, este reconocimiento no puede fragmentar el sistema legal ni eximir a estas comunidades del control democrático y jurisdiccional. En este sentido, la Corte ha sido clara en que las normas indígenas no pueden prevalecer sobre la Constitución, sino que deben operar dentro de su marco, asegurando que las decisiones locales no vulneren el ordenamiento jurídico superior.

Al otorgar a la ATEA facultades regulatorias autónomas, el Decreto introduce una estructura en la que las decisiones locales escapan al control constitucional. Esto no solo vulnera el control

democrático, sino que genera una situación en la que los ciudadanos que habitan estos territorios quedan sometidos a un régimen jurídico distinto, sin posibilidad de ser fiscalizados bajo las mismas garantías que el resto de la población colombiana. Esto es particularmente problemático en términos de igualdad ante la ley, un principio fundamental en cualquier Estado de derecho.

El problema radica en la imposición de un sistema normativo separado que no se alinea con el bloque de constitucionalidad, en sus sentidos tanto stricto como lato sensu. Aunque la Constitución reconoce ciertos principios y normas que pueden integrarse al bloque de constitucionalidad, como los tratados de derechos humanos (stricto sensu), no todas las normas o tratados gozan de este estatus. Las normas indígenas no tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias y, mucho menos, un rango constitucional. Pretender que el Decreto 1094 eleve las normas indígenas a un nivel superior, equiparable a las leyes orgánicas o estatutarias (lato sensu), contradice la jerarquía normativa y desvirtúa los principios fundamentales del bloque de constitucionalidad. De hecho, la Corte Constitucional ha señalado¹¹ que no todos los tratados o normas internacionales forman parte del bloque de constitucionalidad por el mero hecho de existir, y mucho menos las disposiciones internas de carácter territorial o cultural.

Al considerar las normas indígenas como si fueran parte de un bloque jurídico intercultural, se debilita el principio de supremacía constitucional. Este enfoque, además de erróneo, crea un precedente peligroso, ya que permite que ciertas normativas locales o territoriales escapen al control del Estado central, generando una fragmentación del sistema legal colombiano. La jurisprudencia de la Corte ha sido clara en que las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad tienen un rango normativo superior solo cuando están expresamente incorporadas en la Constitución o responden a los tratados y convenios internacionales de derechos humanos con un mandato claro en el artículo 93 de la Constitución.

Por lo tanto, la autonomía de las comunidades indígenas, si bien es reconocida y protegida, no puede constituirse en una excusa para desbordar el marco constitucional, permitiendo que normas locales se impongan sobre el sistema legal unitario sin estar sujetas a los controles establecidos por el bloque de constitucionalidad. Al permitir esto, el Decreto 1094 de 2024 crea un vacío normativo que socava la coherencia del Estado y vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos al someterlos a un sistema normativo que no cuenta con las garantías ni la supervisión judicial necesarias para salvaguardar la legalidad y la igualdad.

(vi) **Vulneración de artículos 150 (inciso final), 209 y 355 Constitucionales, modificación del régimen de contratación.**

Artículo del decreto ley demandado	Artículo constitucional que infringe
ARTÍCULO 7. <i>Financiación de la política integral de la autoridad territorial económica ambiental - ATEA. La financiación de la Autoridad Territorial Económica Ambiental ATEA <u>provenirá de recursos públicos, entre otros, de los</u></i>	ARTÍCULO 150. <i>Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i> (...)

¹¹ Sentencia C-582 de 1999 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-582-99.htm>

<u>compromisos adquiridos por las diferentes entidades del Gobierno Nacional</u>, en el marco del respectivo Plan Cuatrienal adoptado por la Comisión Mixta para el Desarrollo Integral de la Política Pública Indígena del departamento del Cauca, establecida en el Decreto 1811 de 2017. <u>Asimismo, el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, suscribirá contratos, convenios marco y específicos con las diferentes entidades públicas competentes, de conformidad con el Estatuto General de contratación de la administración pública y, en especial, las demás normas aplicables para contratación con pueblos indígenas. Para ello, el CRIC podrá contar con asesoría especializada y con enfoque diferencial por parte de Colombia Compra Eficiente para garantizar la eficacia del presente inciso.</u> PARÁGRAFO. Para la financiación prevista en el inciso primero de este artículo, se establecerán parámetros en los instrumentos técnicos, jurídicos y presupuestales que garanticen cada uno de los componentes de la Autoridad Territorial Económica ambiental - ATEA, de conformidad con los plazos y lo dispuesto en el artículo 6 del presente decreto.	<i>Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional. Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.</i> ARTÍCULO 209. La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. ARTÍCULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.
---	--

El Decreto 1094 en su artículo 7, inciso segundo modifica el régimen general de contratación de la administración, toda vez que crea condiciones especiales y diferenciales en el sistema público de compras, en favor del CRIC, al establecer que podrá contar con “*enfoque diferencial*” para garantizar la eficacia en la suscripción de contratos, convenios marco y convenios específicos con entidades públicas. Esto vulnera no sólo las precisas competencias que el Constituyente le asignó al Congreso de la República, en punto a la regulación de la contratación estatal, sino que desconoce el principio de la igualdad que rige la función administrativa, así:

a) El artículo 150 constitucional, inciso final indica que “[c]ompete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”, esto es, consagra una competencia de índole general en favor del legislador ordinario. Ahora bien, esta disposición

constitucional es vulnerada por el Decreto 1094 en su artículo 7, puesto que el mismo se fundamenta en el artículo 56 transitorio constitucional, sin considerar que el mismo limita la intervención del Gobierno a la regulación sobre el “*funcionamiento de los territorios indígenas*”, esto es, no le otorga competencias al ejecutivo para que desarrolle temáticas contractuales, que afectan al sistema de compras públicas y mucho menos, para crear condiciones contractuales en favor de una organización particular.

La posibilidad de establecer el “*enfoque diferencial por parte de Colombia Compra Eficiente*” también vulnera el artículo 150 constitucional, inciso final, porque le otorga una competencia a una entidad pública perteneciente a la rama ejecutiva, sin ningún respaldo constitucional, y por fuera de la cláusula general de competencia antes señalada, en favor del Congreso de la República.

b) Por otra parte, el Gobierno al establecer un “*enfoque diferencial*” en favor de un consejo regional indígena específico, vulnera el principio de la igualdad consagrado en el artículo 209 constitucional¹², en tanto le otorga ventajas competitivas desproporcionadas y sin justificación a una organización concreta, claramente determinada, vulnerando con ello la posibilidad de acceder al sistema de compras públicas, en igualdad de condiciones, a otros actores del sistema (personas naturales, jurídicas, organizaciones sociales) que no pertenecen a dicha organización. Lo Anterior, en concordancia con la prohibición constitucional de “*decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*” (artículo 355).

Las barreras de acceso a la contratación pública, así como las condiciones diferenciales en favor de ciertos grupos deben responder a “excepciones legítimas” y “restricciones objetivas”, que bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad permitan mantener el equilibrio en el sistema de contratación estatal, respetando con ello otros postulados como la libre competencia y competencia. Así lo ha dicho la Corte Constitucional:

“42. En varias oportunidades, la Corte ha analizado el alcance de los principios de libertad económica y libre competencia o competencia en materia de contratación estatal. En relación con estos, el tribunal ha establecido las siguientes subreglas (tabla 1).

Tabla 1. Subreglas aplicables a los principios de libre competencia, libre competencia y libertad económica	
1. <i>Se prohíben las barreras de acceso desproporcionadas</i>	<i>El principio de libre competencia es, a su vez, una manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad. Aquel permite que, según la información disponible, cualquier interesado con posibilidad de presentar una buena oferta pueda participar en el respectivo proceso de selección^[42].</i>
2. <i>No es un derecho absoluto</i>	<i>La libertad económica no es un derecho absoluto. El Estado puede intervenir para garantizar los principios de la función administrativa en la contratación pública^[43].</i>
3. <i>Se permiten excepciones legítimas</i>	<i>La libre competencia admite excepciones que pueden tener como fundamento la <u>necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista</u>^[44].</i>

¹² “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”

4. Restricciones serias y objetivas	<u>Las limitaciones a la libre concurrencia deben establecerse con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, dentro del ámbito de regulación propio de la actividad que va a ser objeto de contratación⁽⁴⁵⁾. En algunos casos, también se ha exigido que estas restricciones sean serias⁽⁴⁶⁾ y objetivas⁽⁴⁷⁾.</u>
5. No discriminación	La libre competencia implica un mandato de abstención de discriminación en el acceso y la participación dentro del proceso de selección. Además, posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación ⁽⁴⁸⁾ .

43. A su turno, el principio de igualdad en la contratación estatal tiene varias manifestaciones. De una parte, este exige dispensar un tratamiento idéntico a quienes se encuentran en las mismas condiciones; de modo que se les otorguen las mismas oportunidades en función de sus características, acciones y propuestas⁽⁴⁹⁾. De otra, le impone al legislador el deber de establecer procedimientos o mecanismos que le permitan a la administración seleccionar, en forma objetiva y libre, a quien haya hecho la oferta más favorable. Esto implica la fijación de reglas generales e impersonales que presidan la evaluación de las propuestas y la proscripción de cláusulas subjetivas que reflejen motivaciones de afecto o interés hacia cualquier proponente.¹³ -Subrayas fuera de texto-

Así las cosas, el decreto demandado incorpora tratamientos diferenciados y desproporcionados en favor de una organización particular, regulación que no sólo desconoce el factor competencial, sino que establece una medida que rompe el principio de la igualdad -que rige la función administrativa- sin una justificación de razonabilidad ni proporcionalidad.

(vii) **Violación al derecho a la propiedad privada y violación al principio de control fiscal, artículos 58, 267, 333 y 334 Constitucionales.**

Artículo del decreto ley demandado	Artículo constitucional que infringe
ARTÍCULO 3. <i>Ámbito de aplicación. Las disposiciones establecidas en el presente decreto aplican en los territorios originarios comprendidos por: los resguardos indígenas, las reservas indígenas, las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios.</i> ARTÍCULO 5. <i>Competencia general.</i> (...)	ARTÍCULO 58. <i>Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social</i> (...) ARTÍCULO 267. <i>El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Ésta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos</i>

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 2023. M.P José Fernando Reyes Cuartas.

PARÁGRAFO. En armonía con la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno Nacional, en un plazo de nueve (9) meses, expedirá dentro del marco de las competencias de cada uno de los sectores y ministerios las reglamentaciones sobre el fortalecimiento del sistema económico propio y del buen vivir, en particular, los instrumentos normativos que resulten necesarios para: 1. Fortalecer los mecanismos de protección y financiación de las unidades productivas indígenas; 2. Crear la política de financiación para el fortalecimiento del sistema económico propio y el buen vivir en toda la cadena de producción, adquisición de insumos, transformación y comercialización; 3. Definir e implementar los mecanismos que contribuyan al eficaz desarrollo modelo económico ATEA, industrial, agroindustrial, de servicios y comercial, bajo una normativa especial para buen vivir en los territorios indígenas que conforman el CRIC, en concordancia con sus planes de vida; y 4. Crear el centro de innovación y productividad y Centro Financiero con identidad.

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

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

PARÁGRAFO. Para la financiación prevista en el inciso primero de este artículo, se establecerán parámetros en los instrumentos

especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. La contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. (...)

ARTÍCULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

ARTÍCULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de

<u>técnicos, jurídicos y presupuestales que garanticen cada uno de los componentes de la Autoridad Territorial Económica ambiental - ATEA, de conformidad con los plazos y lo dispuesto en el artículo 6 del presente decreto.</u>	<i>vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.</i> <i>El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</i> <i>La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. “</i>
---	--

El artículo 3 del Decreto extiende su ámbito de aplicación a las tierras ocupadas o poseídas ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, sin una clarificación adecuada de los criterios que se utilizarán para definir estas tierras. Esto plantea un riesgo directo para el derecho a la propiedad privada garantizado por el artículo 58 de la Constitución.

La falta de claridad y la posibilidad de extender el reconocimiento a territorios ocupados ancestralmente sin un debido proceso pone en peligro los derechos de propietarios legítimos, generando inseguridad jurídica y conflictos de tierra. La ausencia de un procedimiento claro para la clarificación y saneamiento de los territorios indígenas viola el derecho constitucional a la propiedad privada.

La declaratoria de inconstitucionalidad del decreto es urgente para evitar que se materialicen estas afectaciones y que se protejan los derechos de propiedad conforme a lo establecido por la Constitución.

Dicho artículo plantea una disposición extremadamente preocupante al establecer que las autoridades indígenas tienen competencias para regular sobre temas de propiedad de tierras ocupadas o poseídas ancestralmente por los pueblos o comunidades indígenas. Lo más alarmante es que el Decreto no especifica en ningún momento cuáles son esos territorios ni cómo se delimitarían. No se mencionan matrículas inmobiliarias, coordenadas geográficas ni ningún otro tipo de referencia que permita identificar con certeza las áreas bajo esta regulación.

En consecuencia, no se sabe, porque el Decreto no lo dice, en dónde aplica toda esta autonomía. Esta omisión crea una “entidad territorial” sin territorio delimitado, lo que abre la puerta a una peligrosa interpretación que podría, de manera implícita, legalizar ocupaciones de tierras privadas

bajo el pretexto de que dichas tierras fueron ocupadas o poseídas ancestralmente por comunidades indígenas.

Constitucionalmente, en el artículo 58 se garantiza el derecho a la propiedad privada y establece que dicha propiedad es un derecho inviolable que solo puede ser restringido o limitado en casos específicos, bajo el principio de utilidad pública o interés social, y siempre mediando una indemnización previa. Sin embargo, el Decreto 1094, al referirse a las tierras “*ocupadas o poseídas ancestralmente*”, introduce un concepto indeterminado y amplio que no cuenta con el sustento constitucional necesario para definir la titularidad legítima sobre las tierras que pretenden ser reclamadas por las comunidades indígenas.

En el derecho colombiano, la propiedad privada está protegida bajo el principio de seguridad jurídica, lo cual significa que los derechos de los propietarios deben estar claramente definidos, amparados por títulos de propiedad legalmente reconocidos, y que cualquier reclamación sobre esos derechos debe pasar por canales judiciales o administrativos formales.

El artículo 58 de la Constitución en su actual redacción, según la modificación que le introdujo el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 1999, establece lo siguiente:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.

Al otorgar competencias a las autoridades indígenas para disponer de tierras en base a su ocupación ancestral se genera una contradicción con el sistema de protección a la propiedad privada que establece la Constitución, ya que los propietarios no indígenas que legítimamente poseen títulos de propiedad dentro de los territorios indígenas podrían verse despojados de sus tierras sin un proceso legal adecuado y sin compensación previa, como lo establece el artículo 58 Constitucional. Esta disposición es aún más problemática al permitir que las comunidades indígenas determinen, unilateralmente, qué tierras pueden considerarse como ancestralmente ocupadas.

El reconocimiento de la cultura y los derechos ancestrales de los pueblos indígenas es un principio fundamental dentro de la Constitución colombiana y los convenios internacionales suscritos por el país, como el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, el hecho de que una comunidad indígena haya ocupado una tierra en el pasado no constituye, por sí solo, un derecho de propiedad sobre esa

tierra en la actualidad. Se deben garantizar tanto los derechos de las comunidades indígenas como los derechos de los propietarios privados.

La Constitución y las leyes colombianas se fundamentan en la idea de un Estado de derecho, donde los derechos de todos los ciudadanos, incluidos los indígenas, deben ser respetados y garantizados por las instituciones. Al permitir que las comunidades indígenas declaren propiedad de tierras, basándose únicamente en la ocupación ancestral, el Estado está fallando en su obligación de garantizar la igualdad ante la ley y de proteger los derechos de todos los ciudadanos de manera equitativa. Esta situación tiene el potencial de desestabilizar comunidades locales, aumentar la desconfianza en las instituciones y generar un clima de inseguridad que afectará negativamente la paz y la estabilidad en las zonas rurales.

Por su parte el artículo 333 constitucional, establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Señala que el Estado debe intervenir en la economía para garantizar que se respeten los principios constitucionales, como la equidad y la justicia social, y prevenir cualquier abuso que afecte el interés general. Además, en el artículo 334, se dispone que el Estado es responsable de dirigir la economía de manera que se promueva el bienestar de todos los ciudadanos, asegurando que se respete la iniciativa privada, dentro de un marco regulatorio que garantice la equidad y el bienestar colectivo.

El párrafo del artículo 5 del Decreto demandado, que habilita al Gobierno Nacional a crear un sistema económico propio para las comunidades indígenas del Cauca, socava la unidad del Estado colombiano y debilita los principios fundamentales de igualdad y cohesión territorial. Este párrafo permite el establecimiento de un sistema económico propio basado en criterios ajenos a los principios económicos que rigen el orden nacional. Si bien reconoce la importancia de la autonomía indígena, también corre el riesgo de crear un sistema paralelo de normativas económicas, legales y administrativas que, en lugar de fortalecer la integración del Estado, genera divisiones y fragmentación. Al conceder a las autoridades indígenas la potestad de establecer normas propias en temas tan fundamentales como la producción, transformación, comercialización y regulación económica, se abre la puerta a una posible incoherencia legislativa con el resto del país, afectando directamente la capacidad del gobierno central de mantener el control y la unidad de las políticas económicas nacionales.

La creación de un sistema económico propio genera desigualdad y desigual distribución de los recursos del Estado, ya que los territorios indígenas estarían sujetos a regulaciones económicas distintas a las que aplican para el resto del país, lo que crearía una asimetría territorial en cuanto a la financiación, productividad y competitividad. Esta fragmentación podría dificultar la inversión y el desarrollo armónico en otras regiones del país que no tienen las mismas condiciones normativas.

El artículo 5 del Decreto 1094 de 2024 otorga a las autoridades indígenas la potestad de crear un sistema económico propio, lo que contraviene el artículo 334 de la Constitución, el cual establece que el Estado es el responsable de intervenir en la economía con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de todos los ciudadanos. Permitir que la ATEA regule de manera independiente un sistema económico basado en principios y normas propias fragmenta la economía nacional y la integración económica del país. Este sistema económico paralelo, establecido sin los controles ni la supervisión del Estado, genera desigualdades y descoordinaciones en la gestión de recursos y políticas económicas, afectando el bienestar general que el Estado está llamado a garantizar.

El sistema económico nacional debe garantizar la igualdad de oportunidades y la redistribución equitativa de los recursos entre todos los ciudadanos. Sin embargo, el decreto introduce la posibilidad de crear un sistema económico indígena autónomo, que funcionaría de manera independiente del sistema nacional. La declaratoria de inconstitucionalidad del decreto es necesaria para evitar una descoordinación que comprometa el desarrollo económico del país y afecte la garantía constitucional del bienestar general.

Finalmente, el artículo 7 del Decreto 1094 de 2024, se establece que la Autoridad Territorial Económica Ambiental (ATEA) se financiará con recursos públicos, incluyendo compromisos adquiridos por diversas entidades del Gobierno Nacional en el marco del Plan Cuatrienal adoptado por la Comisión Mixta para el Desarrollo Integral de la Política Pública Indígena del departamento del Cauca. Esta disposición infringe varios principios constitucionales relacionados con la gestión y control de los recursos públicos.

El control fiscal sobre la administración de los recursos públicos es una competencia exclusiva de la Contraloría General de la República, tal como lo dispone el artículo 267 de la Constitución. Sin embargo, el Decreto 1094 no establece mecanismos claros para garantizar que los recursos asignados a la ATEA y administrados por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) estén sujetos al mismo nivel de supervisión fiscal que el resto de las entidades territoriales y/o de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación. Esto constituye una violación al principio de control fiscal integral, dado que se permite la administración de fondos públicos sin los mecanismos regulares de auditoría y fiscalización.

(viii) Vulneración del parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 sobre ordenamiento territorial.

Artículo del decreto ley demandado	Artículo de la ley orgánica que infringe
Todo el Decreto Ley	<i>“ARTÍCULO 37. DESARROLLO Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL.</i> <i>El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.</i> <i>PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.</i>

	PARÁGRAFO 2o. <u>En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.</u> <u>En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.</u>
--	--

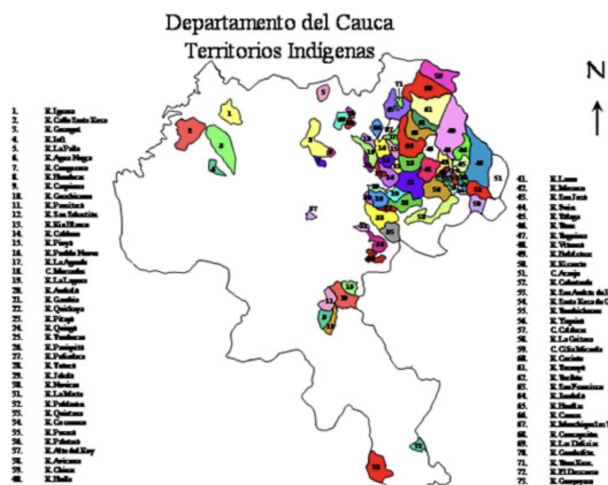
La Corte Constitucional ha señalado “*que las leyes orgánicas y estatutarias, por su especial caracterización constitucional, no pueden ser modificadas o derogadas por las leyes ordinarias al obrar como parámetro general de éstas, cuando ciertas materias únicamente pueden ser reguladas por las primeras. De presentarse conflicto, “procede el estudio de constitucionalidad, en tanto la Constitución termina presuntamente vulnerada, a partir de la contradicción que presenta la ley ordinaria respecto de las leyes orgánica y estatutaria”*¹⁴.

Considerando lo anterior, el Decreto Ley demandado además de las normas constitucionales también debía considerar como parámetro superior la Ley Orgánica 1454 de 2011, la cual regula aspectos del ordenamiento territorial.

De manera concreta se vulnera el artículo 37 de la referida ley orgánica, toda vez que además de la participación de los representantes de las comunidades indígenas, se debió contar con la participación de las demás comunidades afectadas o beneficiadas con los procesos relativos a la regulación sobre Entidades Territoriales Indígenas. Según información oficial de la CRIC¹⁵, la población del Departamento del Cauca es de 1.276.423 habitantes, de los cuales 190.069 corresponden a población indígena, se pregunta ¿el Gobierno garantizó la participación de los habitantes no indígenas del Departamento, antes de la expedición del Decreto Ley?

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-400 de 2013. M.P Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁵ Sitio web: <https://www.cric-colombia.org/portal/estructura-organizativa/ubicacion-geografica/>



Fuente: Sitio web CRIC

Aunado a lo anterior, el citado artículo 37 Ley Orgánica establece que, cuando se realicen limitaciones sobre el territorio se deberá contar con el concepto previo de la Comisión de ordenamiento territorial, la cual está regulada en los artículos 4 y siguientes de la referida Ley Orgánica, se pregunta ¿el Gobierno contó con el concepto previo de la Comisión de ordenamiento territorial?

Por último, previo a la expedición de un Decreto el Gobierno ha debido radicar en el Congreso de la República un proyecto de ley especial para reglamentar lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. De esta manera se cumple con la exigencia del primer inciso del parágrafo segundo del artículo 37, respetando plenamente el principio de participación democrática y las competencias legislativas del Congreso.

V. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en la presente acción pública de inconstitucionalidad se delimita con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación cumpliendo con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia, suficiencia y certeza del cargo.

Es competente la Corte Constitucional para conocer del asunto.

La presente demanda cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para las acciones de inconstitucionalidad:

- Claridad: La demanda se presenta de manera ordenada, coherente y comprensible, utilizando un lenguaje claro y preciso. La estructura del documento, que incluye la transcripción de la disposición acusada, la citación de las disposiciones constitucionales vulneradas (como el artículo 1 y el artículo 287 de la Constitución), y una explicación detallada de los fundamentos de la violación, facilita la comprensión del argumento central: la contradicción entre el Decreto Ley 1094 de 2024 y los principios constitucionales de unidad del Estado, supremacía constitucional y la autonomía territorial dentro de los límites constitucionales.
- Certeza: La demanda se dirige contra una proposición normativa real y existente, identificada de manera precisa como el Decreto Ley 1094 de 2024. La disposición demandada está claramente delimitada y su contenido es verificable a partir del texto publicado en el Diario Oficial. Los cargos se dirigen contra el contenido literal del Decreto y no contra inferencias o interpretaciones subjetivas, ya que el supuesto de hecho cuestionado corresponde exactamente a la normativa emitida por el Ministerio del Interior, sin necesidad de realizar interpretaciones extensivas.
- Especificidad: La demanda contiene un cargo concreto contra el Decreto demandado. Se establece una oposición objetiva entre las disposiciones del Decreto 1094 y sobre artículos específicos de la Constitución. Los argumentos presentados son específicos y no se basan en consideraciones vagas o abstractas, ya que la demanda se enfoca en la inconstitucionalidad de otorgar facultades a la ATEA que exceden las competencias permitidas a las entidades territoriales, vulnerando los principios de unidad del Estado y supremacía constitucional.
- Pertinencia: Los argumentos expuestos son de naturaleza estrictamente constitucional. Se señala una oposición directa entre el Decreto y, entre otros, los principios establecidos en los artículos 1, 4 y 287 de la Constitución, que protegen la unidad del Estado y subordinan la autonomía territorial al marco constitucional. No se trata de argumentos de conveniencia o de interpretaciones doctrinarias, sino de un análisis fundamentado en el texto constitucional y la jurisprudencia relevante, como la Sentencia C-937 de 2010 que reafirma el principio de unidad del Estado.
- Suficiencia: Los argumentos presentados son suficientes para despertar dudas razonables sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 1094 de 2024. Se justifica ampliamente cómo la creación de un sistema normativo paralelo en los territorios indígenas contraviene el mandato constitucional de los artículos 1, 4 y 287 de la Constitución, al desbordar los límites permitidos de la autonomía territorial. Se explica detalladamente cómo el Decreto vulnera la supremacía constitucional al incluir el concepto de "bloque jurídico intercultural", afectando la coherencia normativa del Estado colombiano.

VI. PROCEDIMIENTO

El procedimiento indicado en la Constitución, el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corte Constitucional.

VII. COMPETENCIA

Es competente la Corte Constitucional para conocer esta demanda, de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para “*decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*” el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corporación.

VIII. PRETENSIONES

1. Pretensión principal.

Se solicita respetuosamente declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto Ley 1094 de 2024 “*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. Pretensiones subsidiarias.

Se solicita respetuosamente declarar la inconstitucionalidad de los artículo en los apartes subrayados del Decreto Ley 1094 de 2024 “*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, en los siguientes términos:*”

- Del artículo 1 en el aparte subrayado:

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

- Del artículo 2 en el aparte subrayado de los numerales H y J:

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

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

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

- Del artículo 3 en el aparte subrayado:

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

- Del artículo 4 en el aparte subrayado:

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

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

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

- Del artículo 5, en el aparte subrayado:

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, 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 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.

- Del artículo 7 en los apartes subrayados:

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

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

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

IX. ANEXOS

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

https://drive.google.com/drive/folders/1_F0cT3TLpkTAicPbufZ2aTnaBhWwhfEK?usp=drive_link

Anexo No. 1	Cédula de ciudadanía del ciudadano accionante Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho
Anexo No. 2	Decreto Ley 1094 de 2024
Anexo No. 3	Diario Oficial No. 52.862.
Anexo No. 4	Mandato No 01-0718

X. NOTIFICACIONES

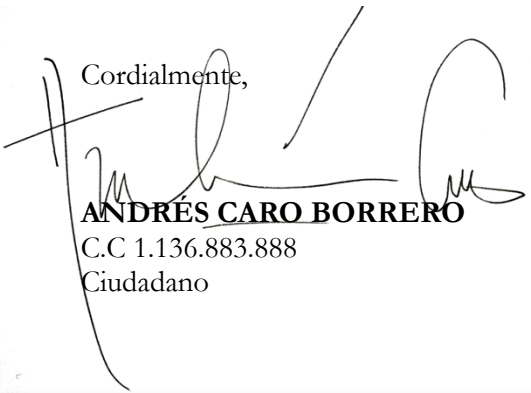
La parte demandante recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.

Teléfono: 3133935290

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Ciudadano