



Bogotá, D.C., 19 de agosto de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. HÉCTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Cuidad

Expediente: D-16434

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Hugo Álvarez Rosales contra el Decreto Ley 1275 de 2024, “[p]or el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades”.

Concepto No.: 7493

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto en relación con la demanda presentada ante esa Corporación por el ciudadano Hugo Álvarez Rosales, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, contra el Decreto Ley 1275 de 2024.

I. ANTECEDENTES

El 14 de febrero de 2025, el ciudadano interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad del Decreto Ley 1275 de 2024, por la presunta vulneración de los artículos 1, 79, 80, 93, 330 y 56 transitorio de la Constitución Política, así como el artículo 6, literal a) del numeral 1 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo -Convenio 169 de la OIT-. El texto del mencionado decreto ley puede ser consultado en el Diario Oficial 52.910 del 15 de octubre de 2024.

En concreto, en la demanda se presentaron 3 cargos de inconstitucionalidad. El primero, relacionado con la omisión de del proceso de consulta previa; el segundo, por la extralimitación de las facultades conferidas al presidente de la República en el artículo 56 transitorio superior; y, el tercero, relacionado con el desconocimiento del artículo 330 superior, puesto que la autodeterminación y autonomía organizacional interna de las comunidades indígenas para la fijación de sus instancias de gobierno y autoridades, de conformidad a su derecho propio y sus tradiciones en materia ambiental “desconoce las especificidades de esos territorios y atomiza los mecanismos de protección del medio ambiente sobre un mismo territorio”¹.

¹ Archivo Demanda del ciudadano Hugo Álvarez Rosales en contra del Decreto 1275 de 15 de octubre de 2024, folio 34.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La entonces magistrada sustanciadora, mediante Auto del 21 de marzo de 2025, admitió únicamente el cargo primero relacionado con la consulta previa (artículo 93 de la Constitución Política y artículo 6, literal a) del numeral 1, del Convenio 169 de la OIT), e inadmitió los demás por no haber alcanzado los requisitos exigidos para formular el concepto de violación.

Tras la presentación del escrito de subsanación, mediante Auto del 21 de abril de 2025, se rechazaron los cargos dos y tres inicialmente inadmitidos, limitándose el estudio del expediente al primer cargo.

Respecto del cargo admitido², el demandante argumentó que de conformidad con lo establecido en el artículo 6, literal a) del numeral 1 del Convenio 169 de la OIT, incorporado en la Ley 21 de 1991, se debe agotar el requisito de la consulta previa a los pueblos indígenas cuando se adopten medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente. En ese sentido, indicó que para la expedición del Decreto Ley 1275 de 2024, se requería la realización de la consulta previa en su modalidad de consentimiento previo e informado, toda vez que “*adoptar decisiones que afectan de manera directa, inmediata e intensa el territorio y la cultura de las comunidades indígenas*”³.

Lo anterior, con fundamento en que según lo establecido en los artículos 1, 4 y 5 del Decreto, se constituyen medidas para el funcionamiento de los territorios indígenas y el desarrollo de sus competencias en materia ambiental, al igual que se determinan herramientas de coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades competentes, y establece como destinatarios de la norma a (i) las autoridades tradicionales indígenas; (ii) las autoridades propias de los territorios indígenas; (iii) los consejos indígenas; y (iv) otras estructuras similares de gobierno propio.

Finalmente y tras allegarse las pruebas solicitadas por el despacho, el 4 de julio de 2025, se corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación, para que rindiera concepto en los términos del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda presentada en contra del Decreto Ley 1275 de 2024, que fue expedido por el presidente de la República, en uso de las facultades constitucionales conferidas por los artículos 330 y 56 transitorio de la Constitución Política, por cuanto a esta le corresponde conocer de las demandas de inconstitucionalidad en contra de los decretos que desarrollan una norma constitucional transitoria.

Lo anterior, con fundamento en que “*el conocimiento de este tipo de normas en el marco del control abstracto de constitucionalidad hace parte de las competencias atípicas del Tribunal constitucional pues, si bien no está definida en el artículo 241 de la Carta Política, se trata de instrumentos dictados por el*

² Archivo Demanda del ciudadano Hugo Álvarez Rosales en contra del Decreto 1275 de 15 de octubre de 2024, folios 13 a 17.

³ Archivo Demanda del ciudadano Hugo Álvarez Rosales en contra del Decreto 1275 de 15 de octubre de 2024, folio 15.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Presidente de la República con el fin de materializar principios constitucionales, sin que se haya dado previamente un desarrollo legislativo”⁴.

III. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con el cargo admitido, para el Ministerio Público el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el Decreto Ley 1275 de 2024 desconoce lo dispuesto en los artículos 93 de la Constitución y 6, literal a) del numeral 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, por omisión del trámite de consulta previa.

IV. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para dar respuesta al problema jurídico planteado se realizará un análisis sobre: a) el alcance de la libre determinación de los pueblos indígenas; b) la consulta previa; c) la memoria justificativa del Decreto Ley 1275 de 2024; para finalmente, d) dar solución al cargo único en contra de la totalidad del Decreto Ley 1275 de 2024, por la presunta vulneración de los artículos 93 de la Constitución y el literal a) del numeral 1 del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

A) De la libre determinación de los pueblos indígenas

Dentro de los principales cambios que introdujo la Constitución Política de 1991 se encuentra el reconocimiento del carácter pluralista del Estado y la consecuente reivindicación y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. *“Este pilar se consolidó a través de la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas, es decir, la Carta reconoció a estos grupos como titulares de derechos”,* dentro de los cuales incluyó *“la libre determinación o autonomía “fundada en el reconocimiento de la coexistencia de diversas concepciones del mundo -pluralidad- y el valor de esa diversidad”⁵*

Este derecho posee tres ámbitos de aplicación: *“i) la participación en las decisiones que involucren sus derechos e intereses (ámbito externo); ii) la participación en la toma de decisiones políticas y iii) el autogobierno de los pueblos. Este se manifiesta en la jurisdicción especial indígena, la identificación de los territorios indígenas como entidades territoriales, y el gobierno propio mediante consejos conformados de acuerdo con sus usos y costumbres (ámbito interno, artículo 330 de la Constitución)”⁶.*

Conforme a lo anterior, las comunidades indígenas tienen derecho a tomar sus propias decisiones dentro de su territorio, en atención a su diversidad étnica, cultural, social, organizacional, política y jurídica, sin interferencia del Estado, y de conformidad con los límites que impone la Constitución y la ley⁷.

⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-362 de 2023.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-072 de 2021.

⁶ Ibid.

⁷ Ello con fundamento en los artículos 7, 10, 63, 70, 171, 176, 246, 286, 329 y 330 de la Constitución Política y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-054 de 2023.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Estas disposiciones se encuentran en concordancia con instrumentos de carácter internacional enfocados en la protección de los pueblos indígenas y tribales, como el Convenio 169 de la OIT, el cual impone a los gobiernos la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar su goce efectivo en pie de igualdad respecto de los demás miembros de la población, y el respeto de su integridad⁸.

De conformidad con los artículos 7 y 13 del Convenio 169 de la OIT el Estado tiene el deber de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para asegurar a los miembros de las comunidades indígenas los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, sus tradiciones, sus instituciones y su territorio.

El Convenio también dispone que, en aras de la protección de sus territorios, los pueblos indígenas tienen derecho a gobernarlos de conformidad con sus usos y costumbres y dispone que los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente, lo cual incluye garantizar su participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos⁹.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha dispuesto que, en aras de la protección de sus territorios, los pueblos indígenas tienen derecho a gobernarlos de conformidad con sus usos y costumbres, es decir, a establecer *“sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”*, sin más interferencia del Estado, que la derivada de los límites que impongan la Constitución y la ley.

En relación con este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha identificado dos dimensiones de la libre determinación de los pueblos indígenas¹⁰. La *dimensión externa*, según la cual, la autonomía indígena permite que las comunidades participen, a través de su conocimiento y en la búsqueda de respeto por su cosmovisión, en decisiones de la administración o del órgano político que puedan afectarlas directamente. Y la *dimensión interna*, en la que la autonomía está relacionada con el reconocimiento de formas de autogobierno y autodeterminación en cuanto a su organización social, política, jurídica y económica. Ello supone el derecho a decidir por sí mismos, y sin intervención innecesaria del Estado, en sus formas de gobierno, en la manera en que ejercen sus derechos en los territorios y los resguardos indígenas, incluso la autogestión o autorreconocimiento de expresiones colectivas culturales.

Ahora bien, sin desconocer la importancia de la vinculación de las comunidades indígenas con sus territorios, los cuales van más allá de las titularidades de propiedad reconocidas por el Estado, en la aplicación práctica de las garantías

⁸ Artículo 2 del Convenio 169 de la OIT.

⁹ Artículo 15 del Convenio 169 de la OIT.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-092 de 2021 y T-247 de 2023.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

constitucionales de autogobierno, el trazado de límites de los territorios indígenas es una condición importante para una adecuada aplicación de estos derechos. Al respecto la doctrina, con base en Sentencias como la SU-383 de 2003, ha documentado que:

“En primer término, autonomía significa para los pueblos y las comunidades indígenas autonomía territorial, y describe la autodeterminación sobre una cierta franja territorial delimitable. Es decir que la autonomía indígena no es concebible sin referencia a un determinado territorio. El ámbito territorial es la base irrenunciable para la institución y el ejercicio de la autogestión indígena, que incluye, entre otros elementos, la elección de autoridades propias (artículo de la 330 CP) y el derecho a la jurisdicción especial indígena (artículo 246 de la CP). A los pueblos y comunidades indígenas no sólo se les concede dentro de sus territorios la misma autonomía administrativa, fiscal y financiera que también se concede a los departamentos, distritos y municipios, sino, además, una cierta autonomía en cuestiones políticas y jurídicas”¹¹.

En ese sentido, la delimitación de los territorios indígenas es un factor crucial para el ejercicio de autodeterminación de estas comunidades, aspecto que fue considerado por el constituyente al establecer la creación de las entidades territoriales indígenas con autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley¹².

Frente a este aspecto, el Congreso de la República ha estado en mora de regular lo atinente a la conformación y funcionamiento de las entidades territoriales indígenas previstas en el artículo 329 superior. Si bien en 2011 se sancionó la Ley 1454 *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*, en dicha norma se omitió de manera absoluta un desarrollo directo de las entidades territoriales indígenas, ya que solo se establecieron normas que remitían a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales¹³.

Por tal razón, en la Sentencia C-489 de 2012, la Corte Constitucional exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que *“regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas”*, orden que fue reiterada en la providencia C-054 de 2023¹⁴, sin que a la fecha se haya expedido la ley respectiva.

¹¹Frank Semper, Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Anuario de derecho constitucional latinoamericano / 2006. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21731.pdf>

¹² Cfr. Artículos 286, 287 y 329 de la Constitución Política.

¹³ Parágrafo 2º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011: *“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. //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.”*

¹⁴ En concreto se ordenó: *“Exhortar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a que en el menor tiempo posible, en orden a sus competencias, impulsen, tramiten y expidan la ley orgánica para la conformación de las entidades territoriales indígenas, en los términos de la Constitución, la cual debe ser previamente consultada”*



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

No obstante, el marco regulatorio actual para los territorios se ha definido a partir de la disposición transitoria 56 de la Carta Política, la cual dispone que “*mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales*”, y de normas administrativas reglamentarias de leyes como la Ley 160 de 1994.

A través de estas normas se ha buscado delimitar los conceptos de territorio indígena, resguardos, reservas, entre otros, a fin de enfocar los esfuerzos gubernamentales y estatales para el respeto de los derechos previamente mencionados.

Así el Decreto 1071 de 2015¹⁵ define los territorios indígenas como “*las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales*”¹⁶.

En relación con los resguardos indígenas, la norma en cita establece su naturaleza jurídica como propiedad colectiva de las comunidades indígenas, con carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, de conformidad con el artículo 63 superior. De igual forma, dispone que los resguardos son “*una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio*”¹⁷.

Sobre las reservas indígenas, la Ley 160 de 1994 dispone que, estas constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.

Ahora bien, en materia ambiental también se cuenta con una serie de garantías a partir del marco general sobre la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas sobre sus territorios. En efecto, el Convenio 169 de la OIT establece ciertas garantías respecto de estas comunidades. Así, de conformidad con el artículo 15.1, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables que existan en sus territorios; según artículo 15.2, tiene derecho al reconocimiento de los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos que se encuentren en dichos espacios territoriales y a ser indemnizadas de forma equitativa y proporcional por las afectaciones causadas por la explotación de los recursos existentes en sus tierras. Además, conforme al artículo 19, los programas agrarios nacionales deben garantizar a las poblaciones indígenas condiciones equivalentes a las garantizadas a otros sectores de la población.

¹⁵ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

¹⁶ Artículo 2.14.7.1.2.

¹⁷ Artículo 2.14.7.5.1.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Aunado a lo anterior, en los términos de los artículos 17.3 y 18 del Convenio, se debe impedir que personas externas a las comunidades indígenas se abriguen derechos respecto de la propiedad, la posesión, el uso o la explotación de los mencionados territorios, y en todo caso, la ley debe establecer medidas preventivas para impedir estas acciones, al igual que determinar sanciones apropiadas ante la ocurrencia de estos abruptos.

A la luz de la Constitución, el medio ambiente es reconocido como un derecho colectivo según el artículo 79; su protección es un deber de los todos los ciudadanos en los términos del artículo 95 y del Ministerio Público de conformidad con el artículo 277; y constituye un objetivo de sistema de educación según lo dispone el artículo 67. Por su parte, en lo que respecta a las comunidades indígenas, el artículo 330 establece dentro de sus competencias y funciones, la preservación de los recursos naturales; mientras que el parágrafo de esta disposición indica que "*la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades*".

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha resaltado que "*los saberes propios de las comunidades indígenas constituyen una valiosa herramienta para la utilización sostenible de los recursos naturales, la protección de la biodiversidad, y la preservación y restauración del medio ambiente; y en esa medida, deben protegerse como herramientas fundamentales en procura del desarrollo sostenible*"¹⁸.

A su vez, la Corte ha indicado que de la especial relación de los pueblos indígenas con la tierra, se derivan un conjunto de derechos, que adicional a los anteriormente mencionados, incluyen (i) el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural que las comunidades han ocupado tradicionalmente, incluso si están ubicadas por fuera de los resguardos; (ii) el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; y (iii) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica¹⁹.

Estas garantías, a su vez, determinan ciertas limitaciones a la autonomía de las comunidades al decidir sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, pues la protección del medio ambiente siempre debe ser una prioridad. Así, la jurisprudencia constitucional ha indicado que "*[e]l derecho de propiedad colectiva de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus territorios, no otorga una facultad omnímoda a los representantes de las respectivas comunidades indígenas para disponer libremente de ellos. La autonomía de las autoridades indígenas en el manejo de sus propios asuntos, en especial respecto del aprovechamiento de los recursos naturales (CP art. 330), debe ser ejercida con plena responsabilidad (CP art. 95-1). En favor de la comunidad indígena siempre podrá aducirse la doctrina ultra vires frente a actuaciones de sus autoridades que hayan dispuesto ilegal o arbitrariamente de las riquezas naturales comprendidas en*

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-286 de 2024.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-693 de 2011, C-371 de 2014, C-047 de 2022 y C-054 de 2023.



*su territorio, y a las cuales por lo tanto se las debe despojar de todo poder vinculante*²⁰.

Así pues, de lo anterior se puede concluir a partir de la autonomía y la libre determinación, los pueblos indígenas ostentan el derecho a disponer y administrar sus territorios conforme a sus usos y costumbres. De allí, se deriva la garantía de determinación y participación en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales y el derecho de protección de las áreas de importancia ambiental y ecológica sobre sus territorios. Sin embargo, lo anterior no supone una libertad absoluta para disponer de los recursos naturales indistintamente. Por el contrario, la autonomía para decidir sobre las diferentes formas de producción y de aprovechamiento de los recursos naturales encuentra límite en la protección del medio ambiente y en la obligación de su desarrollo sea sostenible.

B. La consulta previa

El derecho de participación de las comunidades étnicas encuentra fundamento en el artículo 1 de la Constitución, que establece el carácter democrático y pluralista del Estado colombiano, en el artículo 2 superior, que reconoce el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que las afectan, así como en los artículos 7 y 70 constitucionales, que establecen el deber de las autoridades de proteger y respetar la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Por su parte, el artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho a la participación que, respecto de las comunidades indígenas, se materializa en una doble dimensión, esto es, por una parte, en la representación política de las comunidades indígenas en el Congreso de la República, a través de las circunscripciones especiales de Senado y Cámara de Representantes, según los artículos 171 y 176 superiores y la garantía de participación en las decisiones que las afecten según el artículo 330 de la carta y el Convenio 169 de la OIT, tal como se expone a continuación.

El Convenio 169 de la OIT establece en el artículo 6.1 que los gobiernos tienen la obligación, en aplicación de este instrumento de (i) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (literal a); (ii) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (literal b); y (iii) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y proporcionar los recursos necesarios para tal fin (literal c).

El artículo 7.1 prescribe que los pueblos interesados deben (iv) tener el derecho de decidir sobre sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-380 de 1993, reiterada en la Sentencia SU-111 de 2020.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

desarrollo económico, social y cultural; y (v) participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente²¹.

La Directiva Presidencial No. 01 de 2010 determinó que el Convenio 169 de la OIT “tiene aplicación a pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales palenqueras, y al pueblo Rom, que en adelante se denominaran Grupos Étnicos Nacionales”.

De igual manera, la Corte Constitucional ha reconocido la protección del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras y ROM, a partir de su carácter de sujetos de especial protección constitucional y su calidad de minorías y/o grupos históricamente discriminados²². En ese sentido, ha establecido que la consulta previa de estas comunidades étnicamente diferenciadas es un derecho fundamental innominado y autónomo²³ que “se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades (...) y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social”²⁴.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la consulta previa exige “que las comunidades sean consultadas sobre cualquier decisión que las afecte directamente, de manera que puedan manifestar su opinión sobre la forma y las razones en las que se cimienta o en las que se fundó una determinada medida, que incide o incidirá claramente en sus vidas”²⁵.

En este sentido, los procesos de consulta garantizan el derecho de las comunidades étnicas para decidir acerca de sus propias prioridades o procesos de desarrollo, así como de “los efectos de actuaciones públicas o privadas que puedan afectar -de manera importante- sus vidas, creencias e instituciones, y los derechos que ejercen sobre las tierras que ocupan y utilizan”²⁶. Asimismo, a través de la consulta se contribuye a compensar prácticas o patrones históricos de discriminación de las comunidades étnicas en los procesos de toma de decisiones sobre las medidas que los afectan. Lo anterior, bajo el supuesto de que su participación activa y eficaz es necesaria para garantizar su autodeterminación, así como un presupuesto indispensable para el pleno goce y ejercicio de sus demás derechos e intereses²⁷.

La Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme, que el objetivo principal de los procesos de consulta previa es intentar llegar, por medio de un diálogo intercultural entre iguales, a un acuerdo entre las partes -Estado y comunidades- o lograr “el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten”²⁸.

Según la Corte, esto implica que los procesos de consulta no pueden restringirse a la simple notificación a los pueblos interesados de las medidas o a la celebración

²¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-348 de 2021.

²² Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-259 de 2013, T-026 de 2015 y C-348 de 2021.

²³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-348 de 2021, C-054 de 2023 y T-472 de 2024.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018

²⁵ Ibid.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-248 de 2024 y T-472 de 2024.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-472 de 2024.

²⁸ Ibid.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

de reuniones meramente informativas. Por el contrario, a partir del principio de buena fe, como condición imprescindible para la entendimiento y confianza de las partes, es que *“los procesos de consulta deben garantizar que las comunidades étnicas contribuyan de forma activa a la evaluación previa de los posibles efectos de la actividad o proyecto en sus derechos sustantivos e intereses y, además, puedan expresar sus inquietudes sobre los impactos del proyecto, presentar alternativas y formular sus pretensiones”*²⁹. Lo anterior, con el propósito de *“llegar a acuerdos favorables a sus propias prioridades y estrategias de desarrollo, proporcionarles beneficios tangibles y, por otra parte, promover el disfrute de sus derechos humanos”*³⁰.

Así las cosas, la Corte ha dispuesto la obligatoriedad de agotar el requisito o deber de la consulta previa frente a los grupos étnicos, como parte del procedimiento de formación de medidas legislativas o administrativas, que tienen la potencialidad de afectar *directamente* a las comunidades indígenas o a otros pueblos tribales³¹.

Según la jurisprudencia constitucional, la expresión medidas legislativas hace referencia en primer lugar a las leyes en sentido formal, pero también puede considerarse inclusiva de otras disposiciones normativas de carácter general, impersonal y abstracto, no expedidas por el Congreso de la República en el ejercicio de su función propiamente legislativa, como por ejemplo los decretos leyes o los actos legislativos³².

Por su parte, las medidas administrativas son aquellas expedidas por autoridades de tal naturaleza del nivel nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que tengan poder decisorio, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad, tales como gobernadores y alcaldes; que pueden ser de carácter general y particular que afecten o beneficien a las comunidades étnicas, como decretos reglamentarios o los relacionados con la ejecución de cualquier proyecto, obra y actividad (POA) que se realice en territorios étnicos y sus zonas de influencia³³.

Sobre la exigencia de la consulta previa, la Corte ha fijado reglas básicas sobre su aplicación³⁴:

- (i) El derecho a la consulta previa se extiende en favor de los diferentes grupos étnicos, entendiendo que el concepto comprende, para el caso colombiano, a las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y al pueblo ROM.
- (ii) La consulta previa debe llevarse a cabo sin importar el tema o asunto tratado por la medida administrativa o legislativa, incluyendo las reformas

²⁹ Ibid.

³⁰ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*. 1 de julio de 2013. A/HRC/24/41, pár. 59.

³¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 2010 reiterada en la Sentencia C-348 de 2021.

³³ Cfr. Concepto 164291 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública y Cartilla ABC. Consulta previa a comunidades étnicas de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado disponible en <https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0757.pdf>

Circular 12 de 2024

³⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-767 de 2012, C-674 de 2017 y C-067 de 2018.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

constitucionales, siempre que ellas sean susceptibles de producir una afectación directa a los grupos étnicos. Lo anterior, sobre la base de que el Convenio 169 de la OIT, que hace parte del bloque de constitucionalidad de conformidad con el artículo 93 constitucional, al regular este requisito, no fija ninguna restricción temática para su realización.

(iii) El concepto de afectación directa supone que la norma altera el estatus de la persona o de la comunidad, siendo indiferente el efecto positivo o negativo de la medida adoptada.

En igual sentido, la Sentencia SU-123 de 2018³⁵ recogió ejemplos de eventos en los que existen afectaciones directas a las comunidades étnicas y precisó que hay situaciones en las que, a pesar de no existir evidencia razonable de una afectación directa, procede la consulta. En ese sentido, enunció como supuestos de procedencia de la consulta previa cuando (i) una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (iii) se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; y (iv) se interfiera en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.

En todo caso, la jurisprudencia de la Corte ha aclarado que no es correcto afirmar que los grupos étnicos nacionales tienen derecho -por el sólo hecho de ser minorías étnicas- a ser consultados, pues se desconocería un principio axial del ordenamiento jurídico, como lo es la inexistencia de derechos absolutos, por lo que el derecho a la consulta previa se condiciona a una afectación directa para el desarrollo de la comunidad étnica³⁶.

De otra parte, mediante la Sentencia SU-111 de 2020³⁷, la Sala Plena de la Corte Constitucional estableció que “*el derecho a la consulta previa, como instrumento de protección externa, es funcional para lograr que las comunidades étnicas se defiendan de las decisiones exógenas a la comunidad, esto es, decisiones de la sociedad mayoritaria en la que estas comunidades están englobadas. Por consiguiente, en relación con las decisiones endógenas o internas de las propias comunidades, este derecho pierde efectividad, lo cual no quiere decir que en este ámbito no haya lugar a otros mecanismos de participación. La obligación de consultar previamente cualquier medida puede constituir un obstáculo y paralizar la gestión de las comunidades, por lo cual ellas pueden ejercer el derecho a la participación mediante otros mecanismos dispuestos en sus reglamentos internos*

” (negrillas por fuera del texto).

En la referida sentencia, la Corte no tuteló el derecho a la consulta previa, puesto que encontró que los accionantes reprochaban medidas legislativas o administrativas que fueron producto de la propia voluntad y del ejercicio del derecho

³⁵ Reiterada en las Sentencias C-348 de 2021 y C-054 de 2023.

³⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-348 de 2021 y SU-123 de 2018.

³⁷ En ese asunto, la Corte Constitucional estudió la acción de tutela presentada por unas personas que adujeron hacer parte del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla, quienes reprocharon que dicho consejo se comprometió a desarrollar dos proyectos agroindustriales con la Agencia Nacional de Tierras y AGROMAR, sin que dichos proyectos hubieran sido consultados. Conforme a lo anterior, consideraron que se desconocieron sus derechos a la propiedad colectiva, a la consulta previa, a la participación y al medio ambiente.



a la autonomía del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla sobre aprovechamiento de sus recursos naturales³⁸.

Para la Procuraduría, este tipo de decisiones judiciales se fundamentan en la maximización de los principios de autonomía y autogobierno, por lo que en dicho escenario y en respeto de las decisiones propias e internas de las comunidades, injerencias externas de la sociedad mayoritaria no resultaban constitucionalmente admisibles.

Según lo anterior, la consulta previa debe llevarse respecto de las medidas administrativas o legislativas, que sean susceptibles de generar una afectación a los grupos étnicamente diferenciados. Sin embargo, cuando las medidas son internas de las propias comunidades, el derecho a la consulta previa *pierde efectividad*, mas no el derecho a la participación de las comunidades a través de otros mecanismos dispuestos en sus reglamentos internos, como pueden ser asociaciones, consejos, juntas directivas o representantes.

Ahora, en lo relativo al consentimiento previo libre e informado, la jurisprudencia de la Corte ha establecido su procedencia, en atención al grado de afectación de los pueblos étnicamente diferenciados. Así, ha resaltado que en los eventos en los que la medida no afecta directamente al pueblo étnico, “*la participación corresponderá al estándar de intervención básico que se relaciona con la inclusión de las comunidades en los órganos decisarios nacionales o la mediación de sus organizaciones en cualquier escenario que les interese*”³⁹.

Por su parte, cuando la medida sea susceptible de afectar directamente al pueblo étnico, se deben aplicar las reglas de deliberación con las comunidades tradicionales, conforme al derecho a la consulta previa y con el propósito de llegar a un acuerdo. En todo caso, cuando la consulta sea realizada de forma adecuada pero no se materialice un acuerdo, la administración debe implementar la medida con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad⁴⁰.

Asimismo, las decisiones que se adopten en el marco de la consulta previa no representan de manera general un poder de veto sobre las autoridades, pues esta garantía constitucional “*no puede convertirse en una barrera arbitraria (carente de razones), para impedir la implementación de medidas administrativas o legislativas*”, puesto que la finalidad de la consulta previa es garantizar los derechos de las comunidades, siendo la consulta un mecanismo de participación⁴¹.

Sin embargo, en los eventos en los que la medida genera una afectación directa intensa, que amenace la subsistencia de la comunidad tradicional, se requiere el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades tradicionales y en caso de no llegar a un acuerdo, prevalecerá la protección de las comunidades tradicionales. La jurisprudencia de la Corte ha explicado que este evento se produce en estos tres casos excepcionales: (i) traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento; (ii) el almacenamiento o depósito de materiales

³⁸ Al respecto, se pueden observar los fundamentos 119 a 121 de la Sentencia SU-111 de 2020.

³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018.

⁴⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-348 de 2021 y SU-123 de 2018.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-704 de 2016.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

peligrosos o tóxicos en sus territorios; y (iii) medidas que impliquen un alto impacto social, cultural y ambiental que pone en riesgo su subsistencia⁴².

Como instancia de concertación de medidas legislativas de alcance nacional se ha instituido la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas – MPC⁴³, cuyo objeto y funciones son, entre otras, concertar entre los pueblos y organizaciones Indígenas y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos y concertar lo relativo al desarrollo de las competencias otorgadas por el artículo transitorio 56 de la Constitución al Gobierno nacional y todo lo relacionado con el ordenamiento territorial indígena. A su vez, de conformidad con el artículo 16, en los procesos de consulta y concertación de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a comunidades o pueblos indígenas, podrán participar los indígenas integrantes de dicha mesa⁴⁴.

La MPC está conformada por representantes del Gobierno nacional, por los senadores indígenas, los exconstituyentes indígenas, los presidentes de la Organización Nacional indígena de Colombia -ONIC y de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana -OPIAC, los delegados de la Confederación Indígena Tairona y los de cada macrorregión CORPES o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen de acuerdo con el artículo 306 de la Constitución, seleccionados por las organizaciones indígenas de la respectiva región.

A su vez, la MPC ha sido reconocida por la Corte Constitucional como una importante instancia de concertación, en desarrollo de los procesos de consulta previa⁴⁵. A manera de ejemplo, en la Sentencia C-030 de 2008 se estableció respecto al deber de consulta frente a medidas legislativas, que “*el gobierno, tan pronto advierta que cursa un proyecto de ley en relación con el cual debe darse el proceso de consulta, acuda a las instancias que para ese efecto se hayan previsto en la legislación, como la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas creada por el Decreto 1397 de 1996, o a otras que se estimen pertinentes, para definir en ese escenario, cuáles serían las instancias y los mecanismos de consulta más adecuados*”.

C. La memoria justificativa del Decreto Ley 1275 de 2024

De conformidad con el decreto probatorio adelantado mediante Auto del 21 de marzo de 2025 de la Corte Constitucional, el Departamento Administrativo de la

⁴² Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-256 de 2015 y SU-123 de 2018.

⁴³ Se encuentra integrada de forma permanente por el Ministro del Interior o su delegado; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado; el Ministro del Medio Ambiente o su delegado; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; el Ministro de Desarrollo Económico o su delegado; el Ministro de Minas y Energía o su delegado; el Ministro de Salud o su delegado; el Ministro de Educación Nacional o su delegado; el Ministro de Cultura o su delegado - miembro incluido por el Decreto 1772 de 2007-; el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el Consejero Presidencial de Fronteras o su delegado; el Consejero Presidencial de Política Social o su delegado; los Senadores Indígenas; los exconstituyentes indígenas; el Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC o un delegado por el Comité Ejecutivo; el Presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC o un delegado por el Comité Ejecutivo; un delegado por la Confederación Indígena Tairona; un delegado por cada macrorregión CORPES o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen de acuerdo con el artículo 306 de la Constitución Nacional, seleccionados por las organizaciones indígenas de la respectiva región.

⁴⁴ Cfr. Artículos 10, 11 y 12 del Decreto 1397 de 1996.

⁴⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Presidencia de la República aportó la memoria justificativa del Decreto Ley 1275 de 2024⁴⁶ suscrita por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En el mencionado documento, se establece que, a partir de diferentes escenarios de diálogo entre el Gobierno nacional con los pueblos indígenas en el marco de la MPC, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió acuerdos para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades indígenas en materia ambiental, de los que se derivó un documento borrador que pretendía el reconocimiento de competencias ambientales a las autoridades de los territorios indígenas.

Dicho documento, fue presentado los días 13, 14 y 15 de marzo de 2017 ante la MPC⁴⁷, momento en el que delegados de las autoridades indígenas como de la mencionada cartera ministerial acordaron un procedimiento de ajustes técnicos del texto. El 21 de abril de 2017, a través de acta de la MPC se protocolizó el texto del proyecto de Decreto Ley *"Por el cual se establecen y reconocen competencias a las autoridades de los territorios indígenas respecto de la administración, protección y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 330 de la Constitución Política y el artículo 15 de la Ley 21 de 1991, complementando el Decreto 1953 de 2014"*.

Al respecto, la memoria justificativa resalta que para el año 2017, se radicó el mencionado proyecto ante la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, la cual el 8 de agosto de 2018 ofició su devolución tras su examen de constitucionalidad previo a la firma del Presidente de la República.

Por tanto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en atención a sus compromisos con en la MPC, entre los años 2022 y 2023 elevó un acuerdo con los pueblos y organizaciones indígenas para que a través de equipos técnicos y jurídicos se revisara el texto devuelto por la Secretaría Jurídica de Presidencia, subsanar posibles vicios de inconstitucionalidad y una vez corregido, volver a presentar el texto que fue consultado y protocolizado el 21 de abril de 2017. Este proceso de subsanación finalizó el día 5 de junio de 2024, con el actual texto que consta en el acta protocolizada en la MPC.

En las consideraciones finales de la memoria justificativa, se establece que *"frente al procedimiento adelantado para la formulación del proyecto de Decreto: Se hicieron comentarios sobre el deber de Consulta Previa; sobre este tema, es necesario precisar que dicho proyecto de norma proviene de la iniciativa de los Pueblos indígenas en el marco de la Mesa Permanente de Concertación y que por tanto, dichos pueblos y organizaciones han agotado los procedimientos internos, de diálogo, consulta y concertación en los términos establecidos por el artículo 6° del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo"*⁴⁸.

En igual sentido, dicho documento resaltó que, para el presente asunto, la Mesa Permanente de Concertación, es el escenario legítimo de consulta de los pueblos y organizaciones indígenas a nivel nacional, por lo que *"se entienden agotados los*

⁴⁶ Archivo D-16434 Respuesta a oficio de pruebas OPC-198-25, remite la Presidencia de la República, folios 5 a 38.

⁴⁷ Creada de conformidad con el Decreto 1397 de 1996.

⁴⁸ Archivo D-16434 Respuesta a oficio de pruebas OPC-198-25, remite la Presidencia de la República, folio 32.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

*procedimientos de diálogo, consulta y concertación en los términos establecidos en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT aprobado a través de la Ley 21 de 1991*⁴⁹.

El Ministerio Público resalta que la memoria justificativa aportada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, no se acompañó de anexos, por lo que no se evidenció el acta de la MPC del 5 de junio de 2024.

No obstante, en respuesta al decreto probatorio del Ministerio del Interior, se aportó certificación del 26 de marzo de 2025, en la que se indica que mediante sesión número 3-2024 de la Mesa Permanente de Concertación adelantada del 2 al 6 de junio de 2024, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y El Ministerio del Interior “concertaron en el marco del proceso de consulta previa de medidas administrativas y legislativas con las organizaciones y pueblos indígenas” el borrador del decreto demandado, al igual que en la mencionada sesión se protocolizó el texto definitivo⁵⁰.

En igual sentido, dicha cartera ministerial aportó la mencionada acta, en que se establece que se protocoliza el texto del Decreto Ley 1275 de 2024 y se reproduce su contenido actual. Este documento, fue suscrito, entre otros, por los delegados indígenas oficiales de la MPC de la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC-, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana - OPIAC-, la Confederación Indígena Tayrona -CIT-, la Macro Región Norte, la Macro Región Orinoquía, la Macro región Occidente, la Macro Región Amazonía y la Macro Región Centro Oriente; al igual que por invitados indígenas permanentes de la MPC de las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia y las Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama – AICO-.

D. Caso concreto

i. Cargo único, omisión del trámite de consulta previa.

En el presente asunto, el demandante solicitó la inexequibilidad del Decreto Ley 1275 de 2024, toda vez que omitió el agotamiento del requisito de consulta previa en su modalidad de consentimiento previo e informado, toda vez que afecta directamente a los pueblos y comunidades indígenas, al establecer medidas para el funcionamiento de los territorios indígenas y el desarrollo de sus competencias en materia ambiental, al igual que determina herramientas de coordinación con las demás autoridades y/o entidades competentes en este aspecto.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del decreto acusado, el objeto de esta disposición, en efecto, es establecer las medidas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental, el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades sobre la materia. Es decir, en efecto, se trata de una medida legislativa que afecta directamente a los pueblos indígenas.

⁴⁹ Archivo D-16434 Respuesta a oficio de pruebas OPC-198-25, remite la Presidencia de la República, folio 37.

⁵⁰ Archivo D-16434 Intervención ciudadana, remite Eduar Libardo Vera Gutiérrez, folio 28.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Al respecto, contrario a lo sostenido por el demandante, y de la misma manera en que fue considerado en el marco del Expediente D-16345, en el que también se está analizando la constitucionalidad del Decreto 1275 de 2024, para el Ministerio Público si se agotó el requisito de consulta previa, según los siguientes argumentos:

(i) Se reitera que según la memoria justificativa del Decreto Ley 1275 de 2024, los días 13, 14 y 15 de marzo de 2017 se presentó un documento borrador para el reconocimiento de competencias ambientales a las autoridades de los territorios indígenas ante la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, el cual fue protocolizado el 21 de abril de 2017, como el texto del proyecto de Decreto Ley *"Por el cual se establecen y reconocen competencias a las autoridades de los territorios indígenas respecto de la administración, protección y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 330 de la Constitución Política y el artículo 15 de la Ley 21 de 1991, complementando el Decreto 1953 de 2014"*⁵¹.

(ii) Después de la devolución del proyecto por la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República tras su examen de constitucionalidad, entre los años 2022 y 2023 se adelantó un proceso de subsanación de los posibles vicios de inconstitucionalidad entre el Gobierno nacional y los integrantes de la MPC, que finalizó el día 5 de junio de 2024 mediante acta, en la que se establece que se protocoliza el texto del Decreto Ley 1275 de 2024⁵².

Asimismo, de los anexos allegados en la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible – MADS del 18 de julio de 2025, se pudo constatar que previo a la protocolización mencionada, el proyecto de decreto que daría lugar a la norma demandada en cuestión, fue objeto de discusión tanto en los escenarios propios de la MPC como en otros espacios de menor representatividad, pero que de igual manera contribuyeron en el abordaje de la norma en el marco de dicha Mesa⁵³.

En ese sentido, en el expediente obra el acta de la MPC del 21 de abril de 2017, como antecedente de la norma demandada. Posteriormente y como consenso llegado en el Acuerdo Político entre la MPC y el MADS el 22 de septiembre de 2023, se decidió retomar *"la revisión y actualización conceptual, técnica y jurídica del Decreto de Autoridades Ambientales Indígenas para su expedición"*. En punto de ello, se dispuso que *"[e]ntre el 25 de septiembre al 6 de octubre las organizaciones indígenas realizarán un ejercicio autónomo de alistamiento. El equipo iniciará la concertación técnica y jurídica el 9 de octubre, para lo cual se informarán los delegados por organización mediante notificación de la Secretaría Técnica Indígena de la MPC el próximo lunes 25 de septiembre. El decreto deberá estar concertado y en caso de requerirse protocolizado, a más tardar en diciembre de 2023 en sesión de la Mesa Permanente de Concertación. El trámite de expedición deberá surtirse a más tardar a primer semestre de 2024."*⁵⁴

⁵¹ Archivo D-16434 Respuesta a oficio de pruebas OPC-198-25, remite la Presidencia de la República, folio 10.

⁵² Archivo D-16434 Intervención ciudadana, remite Eduar Libardo Vera Gutiérrez, folio 34.

⁵³ Por ejemplo, reuniones adelantadas con el fin de fijar rutas de actuación frente a la MPC. Reunión del 24 de agosto de 2023 entre "Santiago Velazo A/ISO, Oscar Sampayo MPC y ONIC, Darío Delgado, ONIC, OAJ, Lorena Triana CIT, Anni MPC" (folios 25 a 28). Reunión del 26 de octubre de 2023 entre abogados del MADS y de la MPC (folios 61 a 63).

⁵⁴ Folio 32 del anexo de pruebas del MADS de fecha 18 de julio de 2025.



**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Es así como, se realizaron varias reuniones en el marco de la MPC que se sintetizan a continuación a efectos de demostrar, que más allá de un acto de mera notificación a las comunidades indígenas, lo desarrollado en la MPC, tomo en consideración los puntos de vista de las comunidades interesadas:

Fecha	Nombre de Reunión	Asistentes por las organizaciones indígenas	Tema
22/09/2023	Agenda espacio autónomo 21 y 22 de septiembre de 2023 ⁵⁵	Paulo Estrada Añokazi, Secretario Técnico MPC Yhon Jairo Figueiroa- Delegado ONIC Heber Tegria, Delegado ONIC Rosalino Joropa, Delegado ONIC Juan Campos, Delegado ONIC Oswaldo Muca, Presidente OPIAC Norey Quigua, Delegado CIT Jhon Jairo Tapie, delegado AICO Nohelia Campo, delegado CRIC Manuel Mavisoy, Delegado Gobierno Mayor Edgar Velasco, Delegado AISO Senador Julio César Estrada, Representante a la Cámara Norman Bañol Constituyente Francisco Rojas Birry Constituyente Alfonso Peña Chepe Equipo técnico de las organizaciones indígenas	<i>“Diálogo político entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Mesa Permanente de Concertación sobre los siguientes temas: 1. Decreto de Autoridades Ambientales Indígenas (...)”.</i> A partir de lo discutido en esta reunión, el 26 de octubre de 2023 se reunieron los abogados de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS con los abogados de la MPC, y discutieron sobre los contenidos del proyecto de decreto. Los abogados de la MPC solicitaron que se redactara de forma diferente lo relacionado con las estructuras de gobierno propio y precisar como tal, las competencias que se debían reconocer. De lo anterior acordaron que el MADS debía elaborar un borrador que sería enviado para estudio y observaciones de la MPC ⁵⁶ .
24 y 25 de abril de 2024. 4 y 5 de junio de 2024	Sesión MPC ⁵⁷	Paulo Estrada - ST MPC , Jeremias Torres - CIT, Nohelia Campo – CRIC, Héber Tegria – ONIC, María Yalandá – AISO, Norey Quigua – CIT, Duruney -CIT, Miryam Chamorro - Gobierno Mayor, Iván Luquez; ST Jurídico MPC, Jesús Garzon – OPIAC, Orlando Rayo - consejero mayor ONIC, Car ,ol Umaña – CIT, Harold Taireku Ipuchima – AISO, Dario Delgado – ONIC, Luis Gabriel Quina – ONIC,	<i>“Tratar temas referentes a (...) Decreto de autoridad ambiental Indígena, (...)”.</i> En esta sesión se criticó el lento avance de concertación del proyecto de decreto de autoridad ambiental indígena y de parte de autoridades indígenas instaron a adoptar una metodología diferente para que se avanzara de forma efectiva. Se discutieron varios asuntos propuestos por las

⁵⁵ Folios 30 a 60 Ibíd.

⁵⁶ Cfr. Folio 61 Ibíd.

⁵⁷ Folio 66 a 94 Ibíd.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Fecha	Nombre de Reunión	Asistentes por las organizaciones indígenas	Tema
		Alfonso Peña Chepe - exconstituyente; Jhon Jairo Tapie - AICO, Arbey Gañan; ONIC, Duberlein; Gobierno Mayor, Leonardo Ome; COCOIN, Eduardo Lozano; COCOIN, Nelson Conforama; CRIC, Gerardo Jumi; Consejero secretario ONIC, ANDRÓNICO URBAY IPUANA; COCOIN, Luis Quina UTL Ayda Qilcue senadora, Jorge Barrera; Juridico – PPPAI, Melina Mariño; CIT, Mateo Estrada; OPIAC, Ivan Luquez; ONIC, Laura Denirys Andriolys; Delegada Mesa Wayuu.	comunidades indígenas como por ejemplo la precisión del artículo 3 por cuanto se mezclaban formas de gobierno con figuras territoriales, de si se debían reconocer o no facultades para otorgar licencias a las autoridades ambientales indígenas, y como debía manejarse el tema de la financiación.
30/04/2024	Mesa técnica MPC – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la concertación del proyecto de decreto por el cual se reconocen competencias ambientales a las autoridades tradicionales indígenas ⁵⁸ .	Jairo Oviedo MPC – ONIC, Juan Carlos Preciado - MPC – OPIAC, Melina Herrera - MPC – CIT, Maria Pastora Juajibioy - MPC – Gobierno Mayor, Delmer Rivera - MPC – CRIC, Oscar Sampayo - MPC – ONIC, Ximena Jacanamejoy - MPC – Gobierno Mayor, Laura Sofia Castillo Villareal - MPC – Gobierno Mayor	Continuar el ejercicio de concertación realizado el 25 de abril de 2024 en el Hotel Grand Park con la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En esta reunión los técnicos de la MPC disponen que se <i>“debe resaltar los sistemas de conocimiento indígenas y todo en vía de la protección de los ecosistemas y del territorio”</i> . Se discutió la forma en la que se debía abordar el tema de coordinación entre autoridades cuando las decisiones de las autoridades indígenas sobrepasaran su ámbito territorial. Quedó pendiente concretar artículo de competencias específicas y el de financiamiento.
07/05/2024	Mesa técnica MPC – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la concertación del proyecto de decreto por el cual se reconocen competencias ambientales a las autoridades	Jairo Oviedo MPC – ONIC, Juan Carlos Preciado - MPC – OPIAC, Melina Herrera - MPC – CIT, Maria Pastora Juajibioy - MPC – Gobierno Mayor, Delmer Rivera - MPC – CRIC,	Continuar el ejercicio de concertación realizado el 30 de abril de 2024 en el Instituto Humboldt (Venado). Se discutió lo relacionado con el entonces artículo 4 sobre competencias ambientales de las autoridades indígenas, incluyendo algunas de las propuestas planteadas por los técnicos del MPC, como

⁵⁸ Folio 95 a 98 Ibíd.



**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Fecha	Nombre de Reunión	Asistentes por las organizaciones indígenas	Tema
	tradicionales indígenas ⁵⁹ .		la referencia al artículo 15 del Convenio 169 de la OIT “ <i>puesto que en su numeral 2 dispone claramente que cuando se trata de minerales o recursos del subsuelo que pertenecen al Estado, el derecho de participación los pueblos indígenas se protege a través de la consulta previa</i> ”, la cual quedó consignada en el artículo 5 del decreto 1275 de 2024, así como otras inclusiones propuestas al artículo sobre competencias complementarias de las autoridades indígenas en materia ambiental, la inclusión del artículo 2 sobre primacía del interés general, al artículo 7 de disposiciones generales para el desarrollo de la coordinación efectiva, entre otros, quedando pendiente el tema de la financiación para ser discutido en el espacio político de la MPC.
02 al 06 de junio de 2024	Sesión No.3 de la MPC ⁶⁰	Orlando Rayo Acosta – Consejero Mayor ONIC, Oscar Daza – OPIAC, Geremias Torres – Confederación Indígena Tayrona, Juan Francisco Campos Chima – Macro Región Norte, Rosalino Guarupe Joropa – Macro Región Orinoquia, Luis Arbez Gañan Gañan – Macro Región Occidente, Yhon Jairo Figueroa, Macro Región Amazonía, Heber Tegria Uncaría – Macro Región Centro Oriente, Alfonso Peña Chepe – Constituyente, Francisco Rojas Birry – Constituyente, Myriam Chamorro – Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia, John Jairo Tapie – AICO por la Pacha Mama, Aida Marina Quilcue Vivas y Norman	“ <i>Protocolización decreto Autoridad Ambiental</i> ”.

⁵⁹ Folios 99 a 106 Ibíd.

⁶⁰ Folios 122 a 140 Ibíd.



**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Fecha	Nombre de Reunión	Asistentes por las organizaciones indígenas	Tema
		David Bañol Álvarez – Congresistas circunscripción especial indígena, Edith Noelia – Cric Nacional, María Yalandra Campo – AISO, Laura Andriolis Frelle – Mesa Wayuu.	

De lo anterior, se concluye que en el marco de construcción del Decreto Ley 1275 de 2024, se tuvieron en cuenta las consideraciones de los pueblos indígenas con relación a la manera en que sus estructuras de gobierno propio se debían articular con las del Estado mayoritario, resaltando el reconocimiento que en la norma demandada se realizó a sus conocimientos propios y ancestrales.

(iii) El acta protocolizada del 5 de junio de 2024 fue suscrita, entre otros, por los delegados indígenas oficiales de la MPC de la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana -OPIAC-, la Confederación Indígena Tayrona -CIT-, la Macro Región Norte, la Macro Región Orinoquía, la Macro región Occidente, la Macro Región Amazonía y la Macro Región Centro Oriente; al igual que por invitados indígenas permanentes de la MPC de las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia y las Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama – AICO-⁶¹.

(iv) La Mesa Permanente de Concertación es el escenario legítimo de consulta de los pueblos y organizaciones indígenas de conformidad con los artículos 11, 12 y 16 del Decreto 1397 de 1996, según los cuales, la MPC tiene por objeto y funciones, entre otras, concertar entre los pueblos y organizaciones Indígenas y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos; concertar lo relativo al desarrollo de las competencias otorgadas por el artículo transitorio 56 de la Constitución al Gobierno nacional y todo lo relacionado con el ordenamiento territorial indígena; y participar en los en los procesos de consulta y concertación de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a comunidades o pueblos indígenas.

(v) El Ministerio del Interior aportó certificación del 26 de marzo de 2025, en la que se indica que mediante sesión número 3-2024 de la Mesa Permanente de Concertación adelantada del 2 al 6 de junio de 2024, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio del Interior “concertaron en el marco del proceso de consulta previa de medidas administrativas y legislativas con las organizaciones y pueblos indígenas” el borrador del decreto demandado, al igual que en la mencionada sesión se protocolizó el texto definitivo⁶².

De todo lo anterior, para la Procuraduría General de la Nación el Decreto Ley 1275 de 2024 fue consultado y concertado por el Gobierno nacional con las pueblos y comunidades indígenas del país, a través de la Mesa Permanente de Concertación, escenario legítimo de consulta en los términos del Decreto 1397 de 1996 y tal como

⁶¹ Archivo D-16434 Intervención ciudadana, remite Eduar Libardo Vera Gutiérrez, folios 30 y 31.

⁶² Archivo D-16434 Intervención ciudadana, remite Eduar Libardo Vera Gutiérrez, folio 28.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

consta en la certificación expedida por el Ministerio del Interior del 26 de marzo de 2025.

Además, el Decreto Ley 1275 de 2024 no se trata de una medida que genere una afectación directa e intensa que amenace la subsistencia de los pueblos indígenas del país, por (i) traslado o reubicación de sus lugares de asentamiento; (ii) por almacenamiento o depósito de materiales peligrosos o tóxicos en sus territorios; o (iii) por tratarse de una medida que impliquen un alto impacto social, cultural y ambiental que ponga en riesgo la subsistencia de estos pueblos. Por el contrario, se trata de un instrumento normativo concertado mediante el cual se desarrollan competencias ambientales de las autoridades indígenas, en coordinación con las con las demás autoridades del Estado sobre la materia. Por tanto, el cargo no está llamado a prosperar el presente cargo.

V. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público respetuosamente solicita a la Honorable Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Ley 1275 de 2024 “[p]or el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades”, en relación con el cargo admitido.

Atentamente,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

DOV/CRM