



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **ALBERTO ROJAS RÍOS**

E.S.D.

Referencia: **Expediente D-14079**. Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos cuarto y quinto del artículo 6 y el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020 *“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”*

Actores: **Los (06) seis gobernadores del pueblo indígena Yukpa, Jaime Luis Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle, Martínez, Alirio Ovalle Reyes Y Andrés Vence Villar**

Asunto: **Intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN, actuando como ciudadano y **director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**; **ÓSCAR ANDRÉS LÓPEZ CORTÉS**, docente de la **Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del Observatorio**; y **ANGÉLICA MARÍA MEDINA SÁNCHEZ**, **miembro del Observatorio**; actuando como ciudadanos, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según Auto del 17 de marzo de 2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P. y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

1. NORMA DEMANDADA

LEY 2056 DE 2020

(septiembre 30)

Diario Oficial No. 51.453 de 30 de septiembre de 2020

Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 6. Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional. (...)

En cada uno de estos órganos habrá un representante con voz de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, será elegido de manera conjunta por las Comisiones Consultivas Departamentales que conforman la respectiva región. La Dirección de Asuntos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior informará de la decisión a quien corresponda, anexando el acta respectiva. Un representante con voz de los Pueblos y Comunidades Indígenas, el cual será informado por la Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas. La participación de estos representantes se realizará con plena autonomía, con voz y sin voto.

Cuando se someta a votación proyectos de inversión sobre los cuales se haya realizado procesos de consulta previa, tendrán derecho a un voto los representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras e Indígenas, mencionados anteriormente, sin que este voto requiera refrendación posterior.

(...)

ARTÍCULO 75. Naturaleza e integración de la Instancia de Decisión de los Pueblos y las Comunidades Indígenas. La Instancia desempeñará funciones públicas en los términos establecidos en la Ley, su propio reglamento y lo señalado por la Comisión Rectora y no tendrá personería jurídica.

Estará integrada por: (i) Un delegado de cada una de las cinco (5) organizaciones que conforman la Mesa Permanente de Concertación y (ii) Un delegado por cada Macroregión de conformidad con el artículo 10 del Decreto 1397 de 1996 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Elegidos para periodos de dos años.

Esta Instancia contará con una secretaría técnica ejercida por uno de sus integrantes que será elegido conforme con su reglamento.

Para su funcionamiento la Instancia contará con el apoyo de un equipo técnico.

La Instancia podrá invitar a delegados de Ministerios o Departamentos Administrativos de acuerdo con los proyectos de inversión objeto de cada sesión, quienes participarán con voz y sin voto.

Los miembros de la Instancia elaborarán su propio reglamento, así como el de la secretaría técnica, los cuales deberán estar en concordancia con las normas que regulan el Sistema General de Regalías.

PARÁGRAFO. Las decisiones sobre la regulación de esta Instancia estarán guiadas por los mandatos de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, en el marco del Sistema General de Regalías



2. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Corte Constitucional admitió el cargo de inconstitucionalidad contra los incisos cuarto y quinto del artículo 6, así como el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020, por la presunta vulneración del artículo 330 de la Carta Política, al establecer la conformación de los órganos colegiados de decisión en el marco de la ley de regalías y presuntamente excluir a algunas comunidades indígenas, infringiendo así el derecho a la participación que les está atribuido.

3. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE-BOGOTÁ

3.1. Situación del pueblo yukpa y su relevancia dentro de este proceso

Diversos estudios, entre los cuales se encuentran los ordenados por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-713-17, evidencian la precaria situación en la que se encuentra el pueblo yukpa. Las amenazas a sus derechos fundamentales obedecen, entre otros aspectos, a que sobre su territorio confluyen una diversidad de actores e intereses que ponen en riesgo su vida y su integridad cultural.

Es preciso recordar que el pueblo yukpa es considerado semi nómada o nómada dentro de un mismo territorio. Como bien lo describe el concepto de la Universidad Externado de Colombia y varios conceptos del ICANH emitidos a propósito la Sentencia T-713-17, los integrantes del pueblo yukpa circulan a lo largo del territorio comprendido por la serranía del Perijá y parte de sus estribaciones, en un área geográfica que comprende los municipios de La Paz, Codazzi y Becerril, y del otro lado de la frontera con Venezuela, en el estado de Zulia.

Su condición de semi nómada, obedece no solo a sus prácticas de sustento, sino a su cosmovisión y al tipo de relación que establecen con la tierra, donde las prácticas de cultivo, los rituales funerarios, los matrimonios, entre otras razones propias de su cultura, los mantiene en una dinámica de permanente movimiento a lo largo y ancho de su territorio ancestral.

Con el incremento de las actividades económicas extractivistas sobre el territorio yukpa, el otorgamiento de un mayor número de licencias mineras y la solicitud de



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

muchas más, entre otras razones como las analizadas en el fallo precitado, la existencia del pueblo yukpa se ve seriamente amenazada. Estas actividades están directamente relacionadas con el sistema de regalías, motivo por el cual esta comunidad considera que debió ser consultada durante el trámite de la ley. Al respecto, y para comprender de manera más profunda la solicitud que los líderes del pueblo yukpa están elevando a través del proceso de constitucionalidad que aquí se debate, es importante que la Corte Constitucional tenga en cuenta conceptos como el emitido por la defensoría del Pueblo, el cual se cita en la demanda y del cual nos permitimos reiterar el aparte pertinente:

“Su movilidad y sus prácticas económicas tradicionales como la caza y la recolección están en riesgo por el despojo territorial debido a intereses económicos legales asociados a la gran minería y la expansión de agroindustria, en su mayoría Palma de aceite, e ilegales en su territorio.”

Como muestran las cifras aportadas al proceso, el territorio ancestral del pueblo yukpa proporciona una importante cantidad de recursos económicos a la nación, principalmente como resultado de las actividades mineras que allí se desarrollan. Lo procedente, como garantía del derecho de participación de los pueblos indígenas, pero en particular, como medida para asegurar el derecho a la consulta previa del pueblo yukpa, es que éste hubiera sido consultado en el trámite de la ley de regalías.

La grave situación del pueblo yukpa, especialmente por el alto índice de mortalidad infantil que presenta, contrasta con el hecho de que de su territorio ancestral cada año se extraen enormes cantidades de recursos económicos, provenientes de la explotación minera y forestal. La riqueza económica que genera la extracción de recursos de este territorio impone una restricción a las dinámicas de movilidad del pueblo yukpa, lo que viola varios de sus derechos fundamentales, incluyendo su vida e integridad cultural, por lo que resultaba imperativo incluirlos en el proceso de deliberación de una ley que precisamente regula la distribución de la riqueza que se produce de manera significativa en su territorio.

La Corte Constitucional en diferentes oportunidades ha reconocido la grave situación que afronta el pueblo yukpa, por lo que es necesario aca redundar en eso. No se observa ningún motivo válido para que ese Alto Tribunal no reconozca la razón que le asiste a este pueblo ancestral de reclamar espacios efectivos de participación en la toma de decisiones que los afecta. Más allá de los eventuales defectos técnicos de la demanda que provoca este proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional tiene la



facultad, como principal garante de los derechos fundamentales, de ver la conexión que existe entre los hechos materiales que a través de la demanda los líderes del pueblo yukpa ponen de presente, con el debate abstracto de la ley en cuestión, esa sería una manera efectiva de garantizar derechos sustanciales constitucionalmente reconocidos.

3.2. En cuanto al desarrollo del artículo 330 de la Constitución Política

En vista de que el único cargo de la demanda aceptado por la Corte Constitucional es el referido a la vulneración del artículo 330 de la Constitución Política, nos referiremos a este cargo con el fin de solicitar la declaratoria de inexecuibilidad de la expresión “*con voz y sin voto*” del inciso cuarto del artículo 6° de la Ley 2056 de 2020 al considerar que sí existe afectación directa en la Ley de Regalías al pueblo Yukpa por infringir su derecho a la participación.

En primer lugar, es importante señalar que como manifestación del derecho fundamental a la identidad y a la integridad social, cultural y económica y como garantía de la supervivencia de los grupos étnicos y diferenciados, se consagró en el ordenamiento jurídico el derecho a la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, bajo los cuales se asume que son éstas quienes por sí mismas deben decidir lo inherente a su comunidad en los asuntos y aspiraciones propias, en los ámbitos material, cultural, político, jurídico y espiritual¹.

En el marco del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas se reconoce el derecho de gobernarse por autoridades propias. En esa medida, los consejos por medio de los cuales están gobernados los territorios indígenas, están conformados y reglamentados según sus usos y costumbres, y les corresponde, entre otras funciones, diseñar sus políticas, planes y programas de desarrollo económico y social; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir los recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; y coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio (artículo 330 CP).

En ese contexto, la Corte Constitucional ha aclarado que el artículo 330 constitucional establece que, de conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas

¹ Corte Constitucional. Sentencia T 063 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

están gobernados por sus autoridades tradicionales, conformadas y reglamentadas según sus usos y costumbres, de manera que las comunidades indígenas deberán contar con espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que inciden en sus intereses, ello con el fin de evitar que sean implementadas políticas públicas que terminen por erosionar su identidad étnica y cultural. Por ello, el Gobierno deberá propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades².

La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el artículo 330 constitucional faculta a las autoridades indígenas a conservar sus normas de acuerdo con su visión del mundo, opción de desarrollo y proyecto de vida y a adoptar las decisiones internas o locales para la consecución de estos fines. De ahí que este ejercicio de autonomía sea una fuente permanente de tensiones con los fines y propósitos de la sociedad no indígena *“en la medida en que una incompatibilidad entre la autonomía, la integridad o la diversidad cultural y un derecho fundamental determinado es un conflicto entre normas constitucionales de igual jerarquía”*³. Por ende, uno de los criterios que debe orientar la interpretación constitucional para la solución de este tipo de tensiones se refiere a que los derechos de los pueblos indígenas gozan de una dimensión de peso mayor, en virtud del principio de maximización de la autonomía territorial.

En ese sentido y a propósito de las facultades constitucionales del artículo 330 de la C.P., recordamos que el Alto Tribunal dispuso que el artículo 14 del Decreto 870 de 2017 era exequible, puesto que al facultar a las autoridades indígenas a participar con carácter decisorio en la estructuración de un capítulo especial para pueblos y comunidades indígenas en la implementación del Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales, dotaba de facultades específicas a las autoridades indígenas, materializando así, lo dispuesto en el artículo 330 que contempla las funciones que las autoridades indígenas pueden ejercer según los usos y costumbres de sus comunidades. Entre ellas se encuentran:

“las de velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de

² Corte Constitucional. Sentencia C 175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

³ Corte Constitucional. Sentencia T 530 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva



*Desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; y procurar la preservación de los recursos naturales”.*⁴

Aunado a lo anterior, se ha señalado que en desarrollo de la autonomía de las comunidades étnicas los indígenas tienen derecho a: ***“(i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les atañen; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.”***⁵.

3.3. En cuanto a la Ley 2056 de 2020

La Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 tiene como objeto determinar la distribución, objetivos, administración, ejecución y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Ese conjunto de órganos, asignaciones y procedimientos constituye el Sistema General de Regalías.

Dentro de los objetivos del sistema, se contemplaron entre otros: 1) Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables; 2) Promover el desarrollo y competitividad regional de todas las entidades territoriales dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado; 3) Propiciar los mecanismos de participación ciudadana, las prácticas de buen gobierno y la gobernanza territorial; y 4) Implementar mecanismos que hagan efectiva la inclusión, igualdad, equidad, participación y desarrollo integral de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, del Pueblo Rrom o Gitano y de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

En cuanto a la conformación del Sistema de Regalías, el artículo 3° de la Ley 2056 de 2020 dispuso estaría integrado por el DNP y los Ministerios de Minas y Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de contar con una Comisión Rectora, unos Órganos Colegiados de Administración y Decisión Paz, de Inversión Regional y de Ciencia, Tecnología e Innovación, Instancias de Decisión y un Comité de Inversiones, los cuales por su relevancia en la demanda se describen a continuación:

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 644 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 373 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Órganos del Sistema de Regalías			
Órgano	Función	Integrantes	Participación comunidades étnicas
Comisión Rectora	Define la política general del Sistema General de Regalías, evalúa su ejecución y dicta las regulaciones y lineamiento de carácter administrativo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Director del DNP 2. Ministro de Hacienda y Crédito Público 3. Ministro de Minas y Energía 4. Dos Gobernadores y dos alcaldes 5. Un senador y un representante a la Cámara, que hagan parte de las Comisiones Quintas (con voz y sin voto) 6. Un congresista del partido de oposición (con voz y sin voto). 7. Los Directores Ejecutivos de la Federación Nacional de Departamentos, de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y de la Federación Colombiana de Municipios (con voz y sin voto) 	Un miembro elegido por la Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas, un miembro elegido por la Instancia de Decisión de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y un miembro elegido por la Comisión Nacional de Diálogo, con voz y voto en los asuntos específicos a los que se refiere el Título V de la presente Ley.
Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional	Responsables de aprobar y designar el ejecutor de los proyectos de inversión que se financiarán con cargo al 40% de los recursos de la Asignación para la Inversión Regional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernadores de cada región 2. Dos alcaldes por cada departamento 3. Un alcalde elegido por las ciudades capitales 4. Ministro de Hacienda y Crédito Público 5. Ministro de Minas y Energía. 6. Dos senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación y dos Representantes a la 	En cada órgano habrá: - Un representante de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (con voz y sin voto). - Un representante de los Pueblos y Comunidades Indígenas, el cual será informado por la Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas. La participación de estos representantes se realizará



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

		Cámara (con voz y sin voto)	con plena autonomía, con voz y sin voto. Cuando se someta a votación proyectos de inversión sobre los cuales se haya realizado procesos de consulta previa, tendrán derecho a un voto.
Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas	Responsable de definir los proyectos de inversión susceptibles de financiación con cargo al porcentaje de los recursos de la Asignación para la Inversión Local correspondiente a los Pueblos y Comunidades Indígenas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un delegado de cada una de las cinco (5) organizaciones que conforman la Mesa Permanente de Concertación. 2. Un delegado por cada Macroregión de conformidad con el artículo 10 del Decreto 1397 de 1996. 	Un delegado de cada una de las cinco (5) organizaciones que conforman la Mesa Permanente de Concertación.
Instancia de Decisión de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Responsable de definir sobre los proyectos de inversión susceptibles de financiación con cargo al porcentaje de los recursos de la Asignación para la Inversión Local correspondiente a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Siete representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizales y Palenqueras, de los cuales tres serán elegidos por los representantes de los consejos comunitarios y demás formas y expresiones organizativas ante la Comisión Consultiva de Alto Nivel en espacio autónomo. 2. Cuatro elegidos por el Espacio Nacional de Consulta Previa en espacio autónomo. 3. Ministerio del Interior (con voz y sin voto). 	Siete representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizales y Palenqueras, de los cuales tres serán elegidos por los representantes de los consejos comunitarios y demás formas y expresiones organizativas ante la Comisión Consultiva de Alto Nivel en espacio autónomo.
Comité de Inversiones	Determinará las políticas y los criterios generales para la selección de las inversiones,	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público 2. El Ministro de Minas y Energía 3. El Director del DNP 	



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

	establecerá los límites de inversión y fijará los procedimientos de evaluación de desempeño.	4. El Gerente del Banco de la República y quien ejerza la supervisión del Fideicomiso FAE con voz (con voz y sin voto)	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Por lo anterior, compartimos los argumentos de los demandantes en cuanto al deber de las autoridades públicas de promover espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que afecten sus intereses, puesto que, en virtud de los derechos a la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, son estas quienes deben decidir por sí mismas los asuntos inherentes a sus comunidades según sus usos y costumbres, conforme a las funciones que el artículo 330 constitucional les otorgó como lo son el diseño de sus políticas de desarrollo económico y social, la promoción de las inversiones públicas en sus territorios, percibir y distribuir sus recursos y representar a los territorios ante el Gobierno Nacional.

En ese sentido, entendemos que el artículo 330 de la Constitución Política ha sido vulnerado por el artículo 6° de la Ley 2056 de 2020, ya que como se pudo evidenciar el Sistema General de Regalías se compone de diferentes autoridades e instancias que cumplen funciones que si bien se relacionan, son independientes y desempeñan un papel específico dentro del engranaje de la administración y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables y por lo mismo sus decisiones generan impactos distintos en la distribución de las regalías.

En concreto, cuando el inciso cuarto del artículo 6° Ibidem señala que la participación del representante de los Pueblos y Comunidades Indígenas dentro de las decisiones de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional se realizará con voz y sin voto, vulnera el derecho de participación de las comunidades que constitucional y jurisprudencialmente les ha sido reconocido, puesto que, no le otorgó un verdadero carácter decisorio a su participación en la aprobación y designación del ejecutor de los proyectos de inversión que se financian con cargo al 40% de los recursos de la Asignación para la Inversión Regional. Además de que desconoció uno de los objetivos del Sistema General de Regalías que es implementar mecanismos que hagan efectiva la inclusión y participación de los grupos étnicos.



4. CONCLUSIÓN

Como ha reconocido en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional, los derechos de los pueblos indígenas gozan de una dimensión de peso mayor, en virtud del principio de maximización de la autonomía territorial. Es por ello que la expresión “*con voz y sin voto*” del inciso cuarto del artículo 6° al desconocer el derecho de participación de las comunidades indígenas en las decisiones que los afectan, vulnera los preceptos del artículo 330 constitucional, por lo que solicitamos la declaratoria de inexecutable de la misma.

De los H. Magistrados, Atentamente.

Jorge Kenneth Burbano Villamarin

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: jkbv@hotmail.com

Oscar Andrés López Cortés Ph.D en Antropología

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas

oscara.lopezc@unilibre.edu.co

ANGÉLICA MARÍA MEDINA

Angélica María Medina Sánchez

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

C.C. 1010228633

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Correo anmedinas96@gmail.com