



Honorables Magistradas y Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**  
Magistrado ponente: **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**  
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.  
secretaria3@corteconstitucional.gov.co  
La Ciudad

Demandantes: **JULIO CÉSAR LÓPEZ JAMIOY** y **GABRIEL VANEGAS TORRES**.

**Referencia:** Expediente **D-14817**. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 151 de la Ley 2200 de 2022.

**Asunto:** Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, inc. 2º.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; y **ÓSCAR ANDRÉS LÓPEZ CORTÉS** profesor titular de la Universidad Libre y miembro del Observatorio; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP. y el art. 7 Decreto 2067 de 1991; dentro del término establecido en el Auto del 12 de julio de 2022 y la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

## 1. NORMAS DEMANDADAS

“Ley 2200 de 2022

**Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos**  
(...)

**Artículo 6. Áreas no Municipalizadas.** El Gobernador ejercerá la administración sobre las áreas no municipalizadas hasta tanto se surta el proceso de municipalización de conformidad con el artículo 9 de la Ley 136 de 1994 o estas áreas se transformen en otra entidad territorial.

**Artículo 151.** El artículo 9º de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 9. Excepción. Sin el lleno de los requisitos generales para la creación de municipios, las Asambleas Departamentales podrán elevar a municipios **las áreas no municipalizadas** de su jurisdicción o podrá hacerlo el Presidente de la República mediante decreto.

Una o varias áreas no municipalizadas pertenecientes al mismo departamento podrán conformar un nuevo municipio.

Para erigir las áreas no municipalizadas en municipios, se deberá contar con previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto-Ley 2274 de 1991.

Los departamentos, cuando a ello hubiere lugar, deberán adelantar las actuaciones para llevar a cabo la consulta previa del respectivo proyecto de ordenanza.



La ordenanza deberá establecer expresamente las medidas necesarias para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios básicos en el nuevo municipio por parte del departamento, de conformidad con lo previsto en los parágrafos 2° y 3° del artículo 87 de la Ley 715 de 2001.

La ordenanza deberá disponer las medidas necesarias para que los departamentos garanticen el funcionamiento de los nuevos municipios durante la vigencia fiscal en que fueren creadas, de conformidad con lo previsto en el inciso 5° del artículo 87 de la Ley 715 de 2001.

Una vez aprobada y en firme la Ordenanza mientras se realizan las primeras elecciones municipales, la gobernación nombrará y posesionará alcaldes para estos nuevos municipios. Las personas que sean alcaldes deberán cumplir con los requisitos que la Ley exige para poder ser elegido alcalde. El salario de los alcaldes será asumido por el respectivo departamento. El respectivo departamento realizará todas las actuaciones necesarias para poner en funcionamiento los nuevos municipios.

Una vez aprobada y en firme la Ordenanza, la Registraduría Nacional del Estado Civil en coordinación y apoyo del respectivo departamento adelantará lo referente al proceso para la elección de los alcaldes y los concejales en los nuevos municipios.

La adhesión de áreas no municipalizadas a municipios existentes se registrará por lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando, las áreas no municipalizadas y los municipios existentes hagan parte del mismo departamento.

En los procesos de municipalización de áreas no municipalizadas que a la entrada en vigencia de la presente Ley se haya realizado la Consulta previa, continuaran conforme a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades competentes para adelantar la consulta previa tendrán un término de máximo seis (6) meses para llevarla a cabo, contados a partir de la comunicación del proyecto de ordenanza por parte de la Asamblea departamental o del departamento”.

## **2. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Los demandantes consideran que los artículos 6 y el 151 de la Ley 2200 de 2022 violan los derechos a la consulta previa y la autonomía de los pueblos indígenas. En esencia señalan que facultar a las gobernaciones y asambleas departamentales para establecer municipios en área o zonas no municipalizadas, desconoce: i) la presencia histórica de los pueblos indígenas en muchas de esas zonas, principal pero no exclusivamente ubicadas en la Amazonía; ii) desconoce además que en muchos de las áreas no municipalizadas las comunidades indígenas han establecido formas de gobierno propias que se verían completamente vulneradas por la ley; y, finalmente, iii) argumentan que en tanto se trata de una norma que desconoce el derecho de las comunidades a la autonomía territorial, norma que además se aprovecha de la negligencia estatal en materia de expedición de una ley que desarrolle la figura de las entidades territoriales indígenas, debió ser consultada con las comunidades, procedimiento que no se agotó y por ende amenaza el derecho a la consulta previa.

## **3. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE**

Los suscritos integrantes del Observatorio acompañamos la solicitud de declaratoria de inexecutable de los artículos 6 y 151 de la Ley 2200 de 2022 con base en los siguientes argumentos.

### **3.1. Violación del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas**



El reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas es quizás el avance más significativo que ha dado el derecho constitucional durante las últimas décadas en lo que a la relación entre Estado nación y pueblos étnica y culturalmente diferenciados se refiere.

El Constituyente de 1991 adoptó una mirada pluralista al reconocer como derecho fundamental de los pueblos indígenas su autonomía. Este principio tiene fundamento en los artículos 7 y 8 de la Constitución. A partir de estas normas, la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de maximización de la autonomía, para garantizar que, en caso de colisión entre la autonomía y aspectos procesales, o incluso otras normas sustantivas, debe procurarse aquella interpretación que garantice la autonomía de los pueblos indígenas.

En sentencias como la T-428-92, T-349-96, T-523-97 y SU-383-03, la Corte Constitucional desarrolla el principio de maximización de la autonomía, como un elemento axiológico de carácter transversal a todo el ordenamiento nacional, mediante el cual se busca asegurar la supervivencia cultural de los pueblos indígenas y limitar la injerencia en las decisiones que competen exclusivamente a los propios pueblos.

La autonomía debe ser comprendida como la capacidad de un pueblo o de un colectivo para definir y regirse de acuerdo con sus propias formas de organización social, política, económica, así como el derecho a designar sus propias autoridades y darse sus propias normas, con arreglo a sus tradiciones, usos, costumbres, y a su cosmovisión. La autonomía implica, entre otros aspectos, **el territorial**, el derecho a preservar su lengua, formas de educación propia, sistemas y prácticas tradicionales de salud, entre otros.

Este Observatorio considera que las normas demandas vulneran el derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas y de sus integrantes individualmente considerados consagrados en los artículos 7 y 93 de la Constitución Política, art. 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 13 y 14 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el art. 3 de la Declaración de Friburgo.

En el caso concreto, la vulneración a la identidad cultural radica en que la norma pretende imponer a los pueblos indígenas concepciones del territorio representadas en formas de división y administración de este, que pueden resultar contrarias a las maneras como los pueblos indígenas, especialmente en las zonas de la Orinoquía y Amazonía, han organizado su vida y se han relacionado con el territorio. Durante mucho tiempo las comunidades que habitan estas regiones de Colombia han establecido relaciones socio culturales que pueden ser dramáticamente afectadas si las Asambleas Departamentales declaran áreas no municipalizadas como municipios, en particular cuando estas áreas se encuentran traslapadas con resguardos indígenas. Esta situación generaría además una fuente de conflictos al partir de una premisa errónea, pero sobre todo, arrogante y racista: creer que las áreas no municipalizadas se encuentran sin gobierno o deshabitadas, pese a que es bien conocido que buena parte de estas áreas están habitadas por pueblos indígenas milenarios y que estos han establecidos formas de relacionamiento con el territorio que la misma Corte Constitucional ha reconocido como sustentables, además de ser parte de la diversidad cultural que constituye la nación.



### 3.2. Violación del derecho a la consulta previa

Las normas demandadas violan el derecho a la consulta previa debido a que no se consultó con las comunidades indígenas o las organizaciones representativas de estas. El Convenio 169 de la OIT exige al gobierno el deber de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas que puedan afectarlos.

El Convenio 169 de la OIT consagra el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, al consentimiento libre, previo e informado y al derecho al veto de los pueblos. El Convenio 169 impuso a los gobiernos el deber de consultar con los pueblos indígenas y tribales cada vez que se prevea la creación o modificación de la legislación y de las medidas administrativas que puedan afectar directamente (art. 6) a los pueblos indígenas.

Los Estados que han suscrito el Convenio 169 deben observar estrictamente en todas sus actuaciones el principio de buena fe, y en desarrollo de este, tienen la obligación de prever procedimientos adecuados y de posibilitar la creación de instituciones representativas que permitan la garantía de la consulta previa. Adicionalmente, conforme al art. 16 del Convenio 169, el Estado debe promover la participación libre de los pueblos con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Mediante la sentencia SU-123 de 2018 la Corte Constitucional aclaró que el objeto de la consulta previa es alcanzar acuerdos con las comunidades indígenas y afros sobre las medidas que las afectan directamente. A este respecto, la jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Señaló además que la consulta previa debe ser flexible de modo que se adapte a las necesidades de cada asunto y asegure la participación activa y efectiva de los pueblos, en la medida en que el punto de vista de ellos incide en las decisiones que se adopten.

Respecto a la naturaleza de la consulta previa, en la sentencia C-295 de 2019, la Corte Constitucional señaló que se trata de un proceso de “*diálogo intercultural entre iguales*”, en virtud del cual los pueblos indígenas carecen del derecho de veto, pero el Estado tampoco tiene el derecho de imponer las medidas a los pueblos indígenas: el Estado debe operar entonces en un intercambio de razones entre culturas que gozan de igual dignidad y valor constitucional.

Con el fin de establecer parámetros razonables de aplicación de la consulta previa, la Corte Constitucional ha desarrollado un conjunto de subreglas que deben ser aplicadas según el grado de afectación de la medida consultada: i) si la medida no afecta directamente a los pueblos, la participación responderá al estándar de intervención básico, relacionado con la inclusión de las comunidades en los órganos decisorios nacionales o en la mediación de sus organizaciones en cualquier escenario que sea de su interés; ii) Si la medida genera afectación directa, se aplican todas las reglas de deliberación del derecho a la consulta previa con el propósito de llegar a un acuerdo (SU 123 de 2018).



Al respecto, la sentencia T-063 de 2019 dispuso que aún en ausencia de acuerdo en el proceso de consulta previa, el Estado puede implementar las medidas que no sean arbitrarias, estén basadas en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y objetividad respecto de la diversidad étnica y cultural, tomen en consideración hasta donde sea posible las posiciones expresadas por las comunidades y se prevean mecanismos para atenuar los efectos negativos de las medidas. Finalmente, iii) cuando la medida afecte de forma directa e intensa y amenace la subsistencia del pueblo étnico, en principio, la ejecución de la medida requiere el consentimiento previo, libre e informado. La Corte Constitucional ha señalado que esto se presenta en casos excepcionales: a) traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento (T-256 de 2015); (b) almacenamiento o depósito de materiales peligrosos o tóxicos en sus territorios (T-129 de 2009); (c) medidas que impliquen un alto impacto social, cultural y ambiental que pone en riesgo su subsistencia (T-129 de 2009); y d) la elección de la empresa promotora de salud como ámbito de autogobierno (T-301 de 2018). Sin embargo, la Corte ha aclarado que el consentimiento previo, libre e informado no significa derecho de veto en cabeza de las comunidades. La ausencia del consentimiento en este tipo de medidas no es una prohibición a la implementación, significa en cambio que las autoridades tienen vedado actuar de manera arbitraria.

En el caso objeto de análisis, la violación radica precisamente en la actuación arbitraria del Estado, que, a lo largo de todo el trámite legislativo, omitió consultar con las comunidades indígenas o con sus organizaciones representativas, el contenido y alcance de los artículos 6 y 151 de la Ley 2200. En este caso, dado que las normas demandadas tienen impactos profundos a nivel social, cultural y ambiental, puesto que pone en manos de autoridades externas (governaciones y asambleas departamentales) a los pueblos indígenas la disposición de sus territorios era necesario contar con el consentimiento previo libre e informado de las comunidades.

### **3.3. Violación del derecho a la autonomía e identidad en relación con el derecho al territorio**

Es bien conocida la relación especial que los pueblos indígenas de América Latina, con sus diferencias, han establecido con el territorio. Para muchos de los pueblos originarios, el territorio no es solamente el espacio físico que habitan, es parte constitutiva de la identidad, fuente de vida y, en sentido biológico tanto como espiritual. En muchas de las cosmovisiones indígenas, no hay fractura entre naturaleza y cultura, por lo que el territorio es inescindible en sus dimensiones física y espiritual.

Como bien lo señala la demanda que provocó este proceso:

“La Corte Constitucional ha entendido que, en la Constitución de 1991, **el concepto de territorio indígena** tiene, al menos, tres significados diferenciados: *territorio como ámbito cultural, territorio como resguardo y territorio como entidad territorial* (sentencia T-257 de 1993). Todos son válidos a la luz del ordenamiento jurídico y corresponden a aspiraciones históricas de los propios pueblos indígenas: en su orden, la lucha por la cultura, por la propiedad de la tierra y por la autonomía.”



Compartimos los argumentos de la demanda, y consideramos que la discusión más profunda en este debate constitucional se encuentra enmarcada en la relación compleja que existe entre el derecho al territorio y los derechos a la autonomía y la identidad cultural de los pueblos indígenas. Como Observatorio plantearé a continuación algunas reflexiones a propósito de la relación territorio-identidad-autonomía que en nuestro criterio complementan los argumentos de la demanda.

La discusión sobre la relación entre territorio y pueblos indígenas es de vieja data en la antropología<sup>1</sup>, la historia y el derecho<sup>2</sup>. Dos ideas principales se pueden destacar en este debate:

- “El territorio es fundamental para la supervivencia física y cultural de las comunidades.
- Cada comunidad tiene una forma única y particular conforme a su cultura propia, de relacionarse y usar los espacios.”<sup>3</sup>

Es inescindible la relación que existe entre territorio, cultura y etnicidad. No son variables aisladas, sin dimensiones mutuamente determinadas. El territorio es mucho más que un área delimitada físicamente por sus accidentes geográficos. Se trata de un conjunto de relaciones producidas a través de sentidos y prácticas sociales mediante las cuales se crean significados comunitarios. Las nociones de naturaleza y ambiente son producciones culturales en constante cambio e interrelación con otras concepciones, lo que hace que el territorio sea objeto de permanentes negociaciones y luchas, tanto en el plano de los significados, como de su ocupación física.

Catalina Caro, a partir de su trabajo con el pueblo nasa, señala que el territorio tiene diferentes significados, comenzando por el más amplio de un lugar de ocupación ancestral referido a “la totalidad de las tierras y de los bienes naturales que, históricamente y en la actualidad, han constituido y constituyen el espacio espiritual, cultural y físico donde la Nación Nasa ha desarrollado su vida”<sup>4</sup>.

Entre los diversos significados que tiene el territorio para ese pueblo indígena y que se derivan de la totalidad como elemento de ancestralidad, se destacan: El territorio es *fxiw*, que traduce “semilla”, esto es, origen de la vida de todos los seres. Es *Yat Wala* o gran casa. Este último significado revela las profundas diferencias que existen entre la concepción nasa y la concepción estatal del territorio:

---

<sup>1</sup> Bocarejo, Diana. *La movilización política de espacios imaginados: nuevas fronteras indígenas y campesinas*. En Margarita Chaves (comp.), *Indígenas, afrodescendientes. La multiculturalidad estatalizada*: 151-160. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAHN) 2011.

<sup>2</sup> Muñoz J y Rodríguez, G. *Aproximación histórica al reconocimiento y configuración normativa del derecho al territorio de los pueblos indígenas* En: Retos del constitucionalismo pluralista Gloria Amparo Rodríguez Gloria Patricia Lopera Mesa Universidad del Rosario. 2016.

<sup>3</sup> Escobar, Arturo. *Territorios de diferencia. Lugar, movimientos, vida, redes*. Editorial Universidad del Cauca 2018 p. 74

<sup>4</sup> Caro, Catalina. *Minería en el norte del Cauca indígena. Prácticas territoriales y transformaciones socio espaciales en los resguardos indígenas nasa del municipio de Santander de Quilichao, Cauca, Colombia*. En: *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Barbara Göbel y Astrid Ulloa (editoras) Universidad Nacional de Colombia Ibero-Amerikanisches Institut. 2014 p. 265.



“*Yat Wala*, como referente geográfico, nos remite a la verticalidad, a la integralidad del territorio en donde todo está conectado y en constante interacción. Precisamente, el subsuelo o *Kiwe Dxi`ju`* y todos los componentes que allí se encuentran –minerales, aguas subterráneas, acuíferos, fauna y microorganismos, restos arqueológicos de sociedades ancestrales, seres espirituales como *Biu Bej* u oro, *Biu Cxhijme* u otros minerales, capas de tierra que le dan solidez a la tierra y productividad, así como los *Jukthekwesx* o los antepasados que viven dentro del subsuelo– son parte del territorio, de la gran casa y son también un lugar de vida. El subsuelo entonces rebasa su significado como contenedor de minerales y se incorpora a la vida del nasa como un espacio de reproducción cultural y vital.”<sup>5</sup>

Mientras que el subsuelo para la concepción estatal se reduce a su dimensión física, para el pueblo nasa no se trata de un bien que se puede apropiarse, pues a él se encuentran atadas relaciones espirituales que trascienden lo físico, dimensión a la cual es reducido el subsuelo por las prácticas extractivistas.

Roelens y Bolaños, basados en su experiencia con el pueblo embera, señalan a propósito de la relación entre territorio y prácticas culturales y económicas de ocupación, señalan:

“EL hecho de colonizar un nuevo territorio significa aunar esfuerzos para cultivar la tierra y trabajarla en el sentido simbólico, realizando rituales para negociar la convivencia de los hombres con los *jais*, entes que pueblan la naturaleza al igual que el hombre *jais* de animales, de plantas, de muertos, seres amenazantes para un grupo humano recién llegado. Los *jais* se encuentran en las quebradas y los ríos, en los claros de la selva profunda que son las aperturas entre el mundo humano y el de abajo, poblado por madres de animales espíritus de muertos y animales míticos, el mundo de Tutruika y de los males.”<sup>6</sup>

En el caso de los embera, como en el de muchos otros pueblos indígenas, resulta claro que la relación con el territorio trasciende la materialista visión según la cual este es un bien o un objeto jurídico de apropiación. Las dimensiones espirituales y económicas se mezclan de manera indistinta, sin que existan una solución de continuidad entre unas y otras. La falta de escisión entre naturaleza y cultural produce una concepción del territorio radicalmente *otra*.

Podrían citarse centenares de ejemplos a propósito de la trascendencia que tiene la relación entre territorio y pueblos indígenas, pero quizás bastan las presentadas para aproximarse a la complejidad de esa relación, la cual no ha sido ajena a la jurisprudencia constitucional.

El territorio para los pueblos indígenas trasciende la noción del espacio físico y es más que su principal fuente de subsistencia, para constituirse en un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad. Las normas en materia territorial no se pueden interpretar

---

<sup>5</sup> Ibid pág. 266

<sup>6</sup> Roelens, Tania y Bolaños, Tomas. La revolcadura de los jai. En: Antropología en la modernidad, María Victoria Uribe y Eduardo Restrepo Editores. Instituto Colombiano de Antropología y Colcultura. 1997 P. 324



únicamente en función de un derecho de propiedad, como tampoco pueden mirarse como potestades administrativas exclusivas del Estado nación y sus órganos políticos. Es necesario comprender que las concepciones del territorio pueden generar contradicciones entre las competencias de los entes y autoridades públicas y los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, contradicción en la cual las formas de vida de los pueblos, sus cosmovisiones y su historia, deben gozar de la mayor valoración y respeto.

Cabe recordar las palabras de Rodolfo Stavenhagen, uno de los mayores expertos con los que ha contado la ONU en materia de derechos de pueblos indígenas: “Cuando se emprendan proyectos de desarrollo en los territorios indígenas, los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas deben gozar de la máxima prioridad.”<sup>7</sup>

#### 4. PETICIÓN

Por las razones expuestas, solicitamos comedidamente a la H. Corte Constitucional que declare **INEXEQUIBLES** los artículos 6 y 151 de la Ley 2200 de 2022 por las razones expuestas en esta intervención.

De los H. Magistrados,

**KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

[jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com) - [jorgek.burbanov@unilibre.edu.co](mailto:jorgek.burbanov@unilibre.edu.co) - [observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co](mailto:observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co)

C.C. 79.356.668 - Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

**OSCAR ANDRÉS LÓPEZ CORTÉS** Ph.D. en Antropología

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

Docente investigador de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá

C.C. 79.884.981 - Correo: [oscara.lopezc@unilibre.edu.co](mailto:oscara.lopezc@unilibre.edu.co)

---

<sup>7</sup> Stavenhagen, Rodolfo Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65 de la Comisión. Consejo Económico y Social ONU. 2003. P. 31